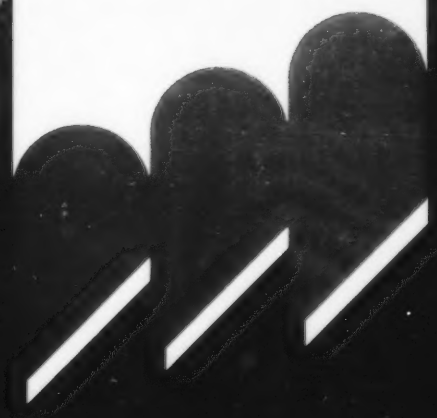
Les subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année 1992-1993

Avis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

2310-0221

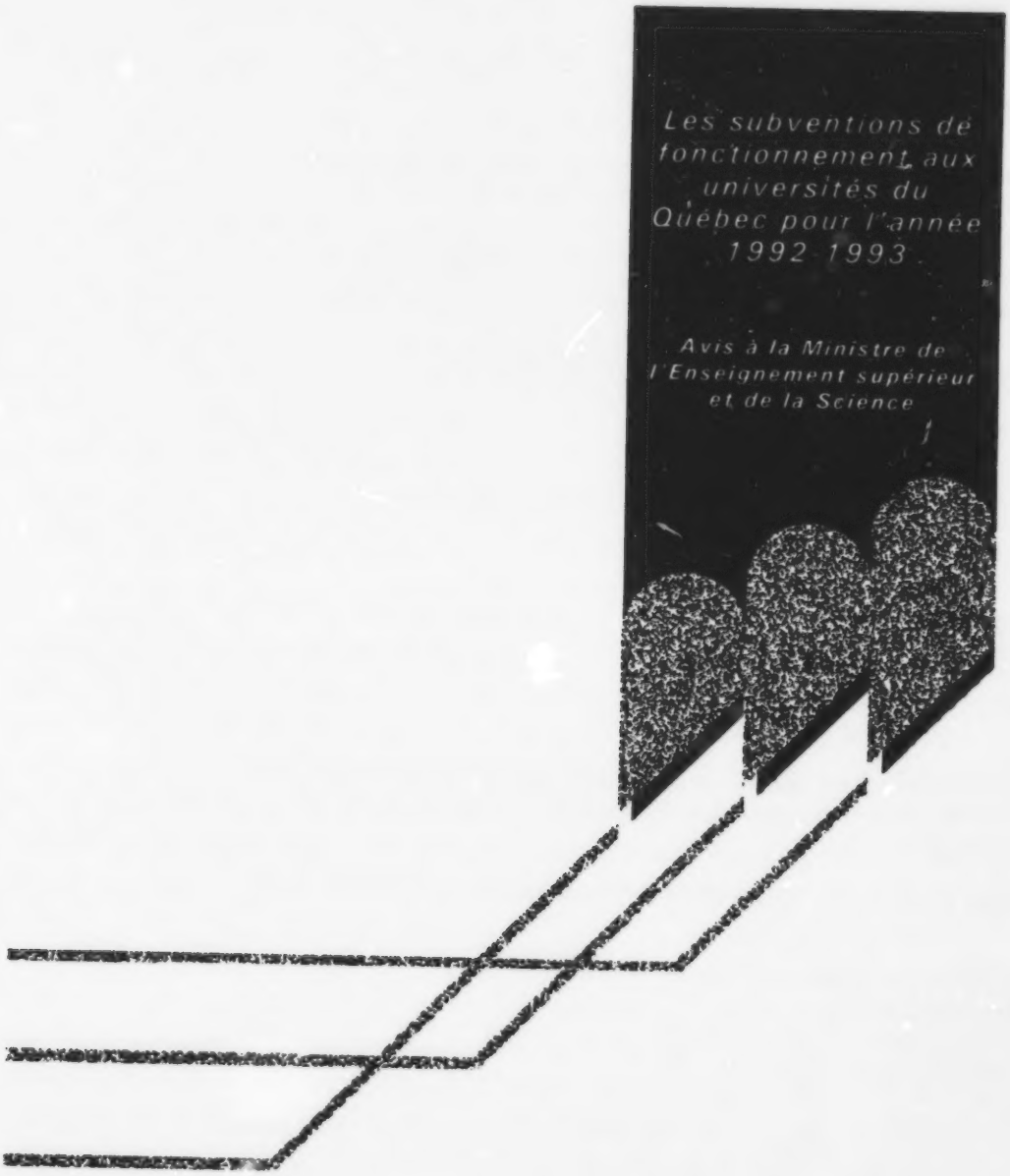


CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Québec

Les subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année 1992-1993

Avis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science



CONSEIL DES UNIVERSITÉS

93-01975/

Monsieur Benoît Lyrette, secrétaire de la Commission du développement et du financement universitaires, a assuré la rédaction du présent avis.

La Commission du développement et du financement universitaires, dont on trouvera la liste des membres à la fin du document, a contribué à l'élaboration de l'avis.

L'édition électronique du texte a été faite par madame Rita D. Grant.

Les subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année 1992-1993 - Avis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science (Avis 92.3)

Adopté lors de la 220e séance du Conseil des universités,
le 24 septembre 1992

CONSEIL DES UNIVERSITÉS
2700, boul. Laurier
Édifice Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 2L8

Téléphone: (418) 646-5821
Télécopieur: (418) 643-0932

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Dépôt légal: troisième trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISSN: 0709-3985
ISBN: 2-550-26667-6

RÉSUMÉ

Ce n'est qu'au milieu de l'année financière que les universités ont connu le niveau final des subventions de fonctionnement pour 1992-1993. Le montant alloué dans le cadre des crédits budgétaires, rendus publics par le gouvernement en mars 1992, devait être réduit par le Ministre des Finances quelques semaines plus tard dans le cadre du Discours sur le budget. Au début septembre, la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, madame Lucienne Robillard, annonçait l'ajout d'une enveloppe de 15,4 M $ pour accroître le nombre de diplômés. Le présent avis du Conseil sur les subventions de fonctionnement pour l'année 1992-1993 tient compte de ces ajustements apportés en cours d'année.

Les crédits alloués pour 1992-1993 s'élèvent donc à 1 563,2 M $. Le Conseil constate que le financement alloué aux universités est taxé d'une compression de 15,5 M $. Les compressions imposées depuis deux ans ont eu pour effet de faire disparaître les sommes additionnelles consenties par le gouvernement entre 1988-1989 et 1990-1991. On voit ainsi les ressources par étudiant diminuer de quelque 600 $. C'est un montant de 45 M $ qu'il faudrait réintroduire pour ramener le niveau de financement à ce qu'il était en 1990-1991. Le Conseil déplore le désengagement du gouvernement et recommande à la Ministre de reprendre les efforts pour accorder aux universités un financement adéquat.

D'autres éléments viennent affecter la base de financement des universités. Au sujet du calcul des coûts associés au vieillissement des personnels, le Conseil recommande à la Ministre de convenir avec les universités d'un mode de calcul qui prenne en compte les caractéristiques propres du milieu universitaire et qui puisse s'appliquer à chaque établissement. Certains changements viennent par contre affecter la répartition entre les établissements et suscitent certaines réserves de la part du Conseil. Dans le cas du financement à 100 % des clientèles additionnelles de certains programmes, le Conseil recommande à la Ministre de procéder à même une enveloppe spécifique. Concernant l'introduction du taux unique pour le financement des clientèles additionnelles, le Conseil croit qu'il serait préférable de reporter cette mesure afin qu'elle soit considérée en même temps que d'autres changements annoncés par la Ministre et qui devraient survenir l'an prochain.

L'annonce tardive de l'ajout d'une enveloppe réservée au financement de la diplomation n'a pas permis au Conseil de procéder à l'étude attentive que cette nouvelle mesure commande. C'est pourquoi le Conseil entend revenir sur cette question dans le cadre d'un avis distinct au cours des prochains mois.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ i

LISTE DES TABLEAUX iv

INTRODUCTION 1

1. NIVEAU DE L'ENVELOPPE 3

2. MODIFICATIONS 11
- 2.1 Indexations 11
- 2.2 Variation des effectifs 16
- 2.3 Droits de scolarité 22
- 2.4 Diplomation 24

3. RÉPARTITION 27
- 3.1 Variation des effectifs 27
- 3.2 Diplomation 32
- 3.3 Droits de scolarité 35
- 3.4 Synthèse des effets 37

4. CHANGEMENTS ANNONCÉS 39

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 41

ANNEXES

A. Demande d'avis, 14 avril 1992
B. Avis de modifications, 29 juin 1992
C. Informations supplémentaires, 17 septembre 1992

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Détermination de l'enveloppe des subventions de fonctionnement de 1992-1993 4

Tableau 2: Financement des dépenses de fonctionnement des universités québécoises de 1988-1989 à 1992-1993 5

Tableau 3: Comparaison de différentes évaluations de l'impact des compressions budgétaires en 1992-1993 16

Tableau 4: Paramètres du financement de la variation des effectifs de l'année 1991-1992 et estimation du taux de financement général pour 1992-1993 17

Tableau 5: Programmes pour lesquels la variation des effectifs a été financée à 100 % en 1991-1992 et 1992-1993 19

Tableau 6: Impact estimé des modifications à la structure du financement de la variation des effectifs en 1991-1992 sur la répartition des sommes entre les établissements à partir des paramètres de 1991-1992 29

Tableau 7: Impact estimé des modifications à la structure du financement de la variation des effectifs en 1992-1993 sur la répartition des sommes entre les établissements à partir des paramètres de 1991-1992 30

Tableau 8: Impact estimé des modifications à la structure du financement de la variation des effectifs et des prélèvements en 1992-1993 sur la répartition des sommes entre les établissements à partir des paramètres de 1991-1992 31

Tableau 9: Écarts de la répartition des 15,4 M $ dédiés à l'accroissement du nombre de diplômés et diverses alternatives 33

Tableau 10: Écarts de la répartition des 15,4 M $ dédiés à l'accroissement du nombre de diplômés incluant les certificats 35

Tableau 11: Base de répartition et détermination de la subvention reconnue au titre des dépenses de fonctionnement 37

Tableau 12: Synthèse des effets de redistribution engendrés par les modifications apportées à la formule de financement 38

Tableau 13: Regroupement proposé aux fins d'établir le coût moyen utilisé dans le calcul du financement de la variation des effectifs 40

INTRODUCTION

Conformément à la *Loi sur le Conseil des universités*[1], la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, madame Lucienne Robillard, sollicitait, le 14 avril dernier, l'avis du Conseil des universités sur le *niveau* et sur la *répartition* de l'enveloppe des subventions de fonctionnement aux universités pour l'année 1992-1993. Prenant en compte les éléments pertinents du Discours sur le budget du 14 mai et l'entrée en vigueur de la *Loi concernant la prolongation des conventions collectives et la rémunération dans le secteur public*[2], monsieur Léonce Beaupré, sous-ministre adjoint à l'enseignement et à la recherche universitaires dudit Ministère informait le Conseil, en date du 29 juin, de modifications devant être apportées au niveau de l'enveloppe des subventions de fonctionnement des universités québécoises pour l'année en cours. Celui-ci a fait l'objet d'une dernière modification le 4 septembre 1992 alors que la Ministre annonçait l'ajout d'une enveloppe forfaitaire de 15,4 M $ dédiée aux fins d'accroître le nombre de diplômés.[3]

Le présent avis est composé de quatre parties. La première partie est consacrée à l'analyse du niveau de la subvention alors que la deuxième examine plus en détail les principales modifications agissant sur la détermination du niveau de l'enveloppe des subventions de fonctionnement.

Tant par une révision explicite de certaines règles budgétaires que par la dynamique du mode de financement actuel, la répartition des subventions de fonctionnement entre les universités est affectée et son examen constituera la troisième partie de l'avis. Le document d'encadrement appuyant la demande de la Ministre propose des changements visant certains paramètres encadrant le calcul du financement de la variation des effectifs. Quoique ces changements n'affectent pas l'année de référence du présent avis, le Conseil a cru utile de formuler, puisque la Ministre y fait explicitement allusion dans sa lettre, certains commentaires. Ceux-ci constitueront donc la substance de la quatrième et dernière partie du présent avis.

---

1. L.R.Q., c. C-58, art. 4.

2. Projet de loi 37 de 1992, sanctionné et entré en vigueur le 23 juin 1992 (chapitre 39 des lois de 1992).

3. C'est dans une lettre datée du 17 septembre 1992 que la Ministre informait le Conseil des universités des dernières modifications apportées à l'enveloppe des subventions de fonctionnement pour 1992-1993.

1. NIVEAU DE L'ENVELOPPE

L'analyse de l'enveloppe des subventions de fonctionnement est effectuée suivant la demande d'avis sollicitée auprès du Conseil par la Ministre. Cette demande et les documents d'encadrement l'accompagnant sont reproduits en annexe. La présente partie traite du niveau de l'enveloppe.

Une fois prises en compte les compressions gouvernementales, l'entrée en vigueur de la *Loi concernant la prolongation des conventions collectives et la rémunération dans le secteur public*[4] et les sommes allouées pour le financement de la diplomation, le niveau de l'enveloppe des subventions de fonctionnement pour 1992-1993 s'élève à 1 563,2 M $. Il s'agit d'une hausse de 50,6 M $, soit 3,3 %, par rapport à la subvention correspondante de 1991-1992 qui s'élevait à 1 512,6 M $. Le tableau suivant présente les principaux éléments considérés dans la détermination de l'enveloppe. Les ajouts récurrents totalisent 43,2 M $ de crédits additionnels, alors que les ajouts forfaitaires, qui totalisent quant à eux 98,8 M $ par rapport à 91,4 M $ l'an dernier, exercent une influence à la baisse de 7,4 M $.

L'appréciation du niveau de la subvention ne peut s'effectuer sans considérer l'ensemble des ressources dont disposeront les universités pour remplir leur mission. Il importe donc d'intégrer les revenus à l'analyse et ainsi obtenir l'ordre de grandeur du niveau des dépenses admissibles. En l'absence de normes de référence et compte tenu qu'un mode de financement basé sur l'historique prévaut, la perspective de l'évolution du niveau de ces dépenses au cours des cinq dernières années apparaît indiquée. Il n'en reste pas moins qu'il convient d'effectuer une certaine part des choses afin d'apprécier le niveau de l'enveloppe proposée par la Ministre. Cette période a l'avantage de faire clairement apparaître les efforts de redressement du financement universitaire de 1989 et 1990.

Le tableau 1 présente la variation annuelle des crédits que le gouvernement s'est engagé à réserver pour assurer un certain niveau de ressources pour l'année en cours. Certaines écritures comptables font en sorte que ce niveau des déboursés ne reflète

---

4. *Ibid*, supra note 2.

pas le niveau du financement annuel assuré par l'État, soit celui auquel une appréciation rigoureuse du niveau de l'enveloppe doit référer. La reconstitution du niveau du financement sur la base des règles budgétaires permet d'offrir, au tableau 2, une perspective quinquennale. Celle-ci est établie en considérant que des crédits supplémentaires de 50,6 M $ s'ajoutent à la subvention de référence de 1 524,8 M $[5] de 1991-1992 pour arrêter le niveau de la subvention de 1992-1993 à 1 574,4 M $. En effectuant certaines hypothèses en ce qui concerne les revenus autonomes des universités, il est possible de dégager une estimation des ressources sur lesquelles les universités pourront compter pour l'année en cours.

Tableau 1: Détermination de l'enveloppe des subventions de fonctionnement de 1992-1993

	Millions de $	
Subvention gouvernementale 1991-1992		**1 512,6**
Coûts non récurrents		**91,4**
Subvention récurrente		**1 421,2**
Ajouts récurrents		**43,2**
- indexation	17,9	
- variation des effectifs	25,3	
Subvention de base		**1 464,4**
Ajouts forfaitaires		**98,8**
- frais indirects de recherche	29,4	
- locations d'espaces	42,3	
- actions structurantes	9,3	
- ajustements forfaitaires à la rémunération	2,4	
- diplomation	15,4	
Subvention gouvernementale 1992-1993		**1 563,2**

5. *Règles budgétaires et calculs définitifs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec 1991-1992*, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, mai 1992, tableau 6, p. 35. Nous additionnons le 4,6 M $ versé en fiducie à la subvention de 1 520,2 M $, d'où le montant de 1 524,8 M $ auquel nous référons.

Tableau 2: Financement des dépenses de fonctionnement des universités québécoises de 1988-1989 à 1992-1993

(en millions de dollars)	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93
DÉPENSES DE BASE EN t-1	**1 116,3**	**1 193,7**	**1 263,2**	**1 395,7**	**1 471,6**
AJUSTEMENTS INTÉGRÉS	**18,3**	**7,1**	**57,5**	**34,6**	**26,4**
1) variation des effectifs	17,7	9,2	24,5	15,9	25,8
2) crédits additionnels			34,0	9,6	
· redressement			19,0	9,6	
· excellence & économie			15,0		
3) projet de loi 116				5,9	
4) autres	0,6	-2,1	-1,0	3,2	0,6
DÉPENSES DE BASE AJUSTÉES	**1 134,6**	**1 200,8**	**1 320,7**	**1 430,3**	**1 498,0**
INDEXATION	**59,1**	**62,4**	**75,0**	**41,3**	**17,9**
1) indexation					44,4
· vieillissement (0,22%)					2,7
· indexation (3,26%)					41,7
2) compressions					-26,5
· 2% personnel non-enseignant					-10,9
· discours sur le budget 14 mai 1992					-15,6
DÉPENSES DE BASE	**1 193,7**	**1 263,2**	**1 395,7**	**1 471,6**	**1 515,9**
AJUSTEMENTS SPÉCIFIQUES	**89,5**	**113,2**	**140,3**	**140,2**	**159,8**
1) variation des effectifs	9,2	24,5	15,8	25,8	25,3
· courante	9,2	24,5	15,8	23,2	23,1
· financement à 100%				2,6	2,2
2) enseignement médical	14,9	15,6	16,5	17,2	17,2
3) médecine familiale	1,4	2,5	2,6	0,6	0,6
4) FDP	1,3	1,4	0,7	0,6	0,6
5) services aux étudiants	10,4	11,3	12,1	12,8	12,8
6) PPMEP	1,0	1,0	1,0		
7) frais indirects de recherche			26,1	27,8	29,4
8) actions structurantes	11,4	12,5	11,3	9,1	9,3
9) services aux collectivités	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
10) autres ajustements	3,6	6,0	9,8	1,2	1,2
11) locations d'espaces	33,4	37,8	37,3	38,8	39,3
12) nouveaux espaces en propriété	0,2	0,3	0,8	0,6	3,0
13) RDF				0,7	0,7
14) projet de Loi 116			5,9		
15) ajustement forfaitaire de base	2,4				
16) montants versés en fiducie				4,6	4,6
17) diplomation					15,4
CRÉDITS ADDITIONNELS	**29,8**	**55,0**			
1) frais indirects de recherche	7,0	21,0			
2) résorption des déficits	7,0				
3) redressement de la base	15,8	19,0			
4) excellence et économie		15,0			
AUTRES			**2,1**	**13,8**	**2,4**
MAJORATION NETTE DES DROITS			**37,4**	**81,6**	**108,2[a]**
DÉPENSES ADMISSIBLES	**1 313,0**	**1 431,4**	**1 575,5**	**1 707,2**	**1 786,3[a]**
variation annuelle · en $	78,5	118,4	144,1	131,7	79,1
· en %	6,4	9,0	10,1	8,4	4,6
REVENUS ADMISSIBLES	**89,5**	**92,6**	**133,5**	**182,4**	**210,9[a]**
variation annuelle · en $	3,3	3,1	40,9	48,9	28,5
· en %	3,8	3,5	44,2	36,6	15,6
SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT	**1 223,5**	**1 338,8**	**1 442,0**	**1 524,8**	**1 575,4**
variation annuelle · en $	75,2	115,3	103,2	82,8	50,6
· en %	6,5	9,4	7,7	5,7	3,3

[a] Estimation.

En 1988-1989 et 1989-1990, des crédits additionnels de 43,6 M $ ont été alloués afin de redresser la situation financière de certains établissements. L'intégration aux bases de ces crédits s'est effectuée en 1990-1991. Par ailleurs, la majoration cumulative des droits de scolarité, qui devrait compter pour plus de la moitié des revenus admissibles en 1992-1993 et totalisera quelque 108,2 M $ à l'ensemble du réseau universitaire, a aussi permis aux universités de voir leurs revenus s'accroître au cours de cette période de trois ans. Dans la mesure où le niveau du financement universitaire varie principalement en fonction de l'inflation et du nombre et des profils des clientèles, le Conseil croit intéressant d'exprimer graphiquement l'évolution des disponibilités financières, en termes réels par ÉÉTC[6]. De toute évidence, la première partie du graphique suivant l'illustre bien, le redressement avait permis d'exercer un rattrapage par rapport au sous-financement estimé en 1988-1989 à quelque 120,0 M $.[7] À l'issue des travaux de la Commission parlementaire de 1986 sur les universités, le sous-financement des établissements universitaires québécois devenait un fait solidement établi. Le fait que la qualité de l'enseignement pouvait éventuellement en être affectée l'était autant.

Depuis deux ans, avec les diverses compressions et la hausse substantielle des clientèles, financées à un coût différent du coût moyen de l'établissement, sans aller jusqu'à dire que l'on revient à la case zéro les progrès ne sont pas évidents. Le graphique suivant met en exergue cet obvers pour le moins tranchant.[8] La mécanique du financement des clientèles additionnelles au coût moyen du réseau peut expliquer une partie de cet état de fait. Cependant, elle ne change rien à la réalité à laquelle sont confrontées les universités québécoises. À notre avis, rien ne justifie cette baisse per capita qui, n'eut été des sommes liées à la diplomation, se serait avérée davantage marquée cette année.

---

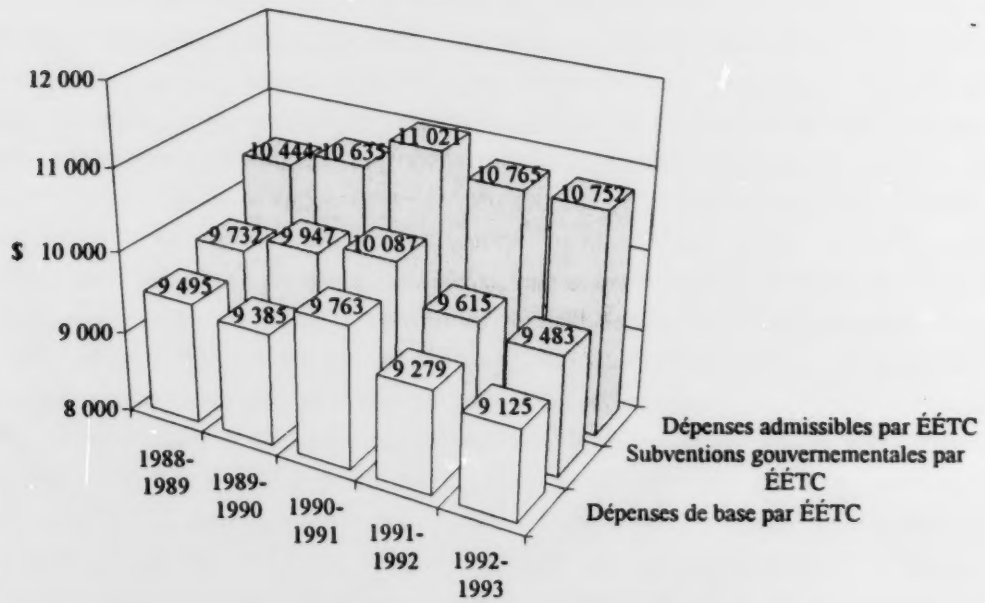
6. Étudiant Équivalence Temps Complet.

7. *Le financement du réseau universitaire en 1988-1989 - Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, No 88.3, Troisième trimestre de 1988, 46 pages.

8. Le graphique illustre la réalité en faisant abstraction des revenus provenant de la majoration facultative qui ont totalisé en 1991-1992 quelque 10 millions de dollars, soit près de 62 $ par ÉÉTC.

La lecture du graphique prend un sens encore plus aigu lorsque l'on considère qu'au cours des cinq dernières années, la distribution de la clientèle entre les cycles[9] commanderait une hausse du financement pour les années considérées. En termes réels par ÉÉTC, quelque 45 M $ supplémentaires seraient nécessaires en 1992-1993 afin de rétablir la situation qui prévalait au faîte du redressement, soit en 1990-1991. Cette évaluation fait abstraction des revenus pouvant être obtenus par la majoration facultative qui ont totalisé quelque 10 M $ en 1991-1992. Comme cette majoration était accessible au cours des trois années considérées, elle n'affecte pas la portée de la précédente démonstration.

Graphique 1: Évolution des niveaux de l'enveloppe des subventions de fonctionnement et des dépenses admissibles par ÉÉTC de 1988-1989 à 1992-1993 (en dollars de 1992-1993)



9. Pour un même secteur de financement, les ÉÉTC du premier cycle commandent un financement moins coûteux que ceux des cycles supérieurs. Le poids du premier cycle était de 86,2% en 1989 et de 85,4% en 1991 sur l'ensemble des ÉÉTC.

Le graphique démontre clairement que la baisse du niveau des ressources par ÉÉTC a été grandement amortie par la hausse des droits de scolarité. Alors qu'en 1988-1989 l'enveloppe des subventions aux dépenses de fonctionnement représentait quelque 93 % des ressources disponibles aux universités, elle compte pour un peu plus de 88 % de celles-ci en 1992-1993. Cependant, la hausse devait procurer un supplément appréciable de ressources aux universités.

Le Conseil a eu l'occasion de recommander et d'appuyer, à maintes reprises depuis 1985, l'initiative de hausser les droits de scolarité. Cette hausse permettait de pourvoir en partie au sous-financement qui avait été évalué à l'époque tout en se rapprochant des moyennes nationales en matière de droits de scolarité. Toutefois, il est pour le moins préoccupant qu'après des hausses consécutives de leur contribution par ÉÉTC de quelque 35,6 % en 1990-1991, de 23,3 % en 1991-1992 et de 10,3 % en 1992-1993, les étudiants puissent à peine compter sur un niveau de ressources équivalent à celui qui prévalait au moment où celle-ci allait être majorée pour la première fois. Un étudiant qui s'inscrivait, par exemple, en première année de baccalauréat en 1989-1990, peut compter en 1992-1993, soit l'année possible de diplomation pour plusieurs, sur un soutien financier moindre alors que sa contribution personnelle a presque doublé en termes réels au cours de la période considérée.

Par ÉÉTC, le niveau de l'enveloppe des subventions du gouvernement au titre du fonctionnement n'a pas seulement diminué en termes relatifs au cours du quinquennat qui prendra fin en 1992-1993, il a également diminué en termes absolus. En soi, cet état de fait n'est pas incompatible avec les objectifs liés à la hausse des droits de scolarité. Ce désengagement de l'État en termes absolus devient d'autant plus préoccupant qu'il n'a pas permis de sauvegarder le maintien du niveau réel des dépenses admissibles par ÉÉTC dans le temps. La préoccupation prend davantage assise sur le fait que le niveau des dépenses de base par ÉÉTC affiche lui aussi une telle baisse. Les variations importantes et imprévues des ressources rendent difficile une saine planification eu égard à des objectifs, notamment, d'équilibre budgétaire. Dans son avis concernant la mise sur pied d'une nouvelle formule de financement, le Conseil a déjà fait valoir que le financement universitaire devait revêtir un caractère

stable et prévisible.[10] Le sens des modifications apportées au financement universitaire des dernières années laisse le Conseil pour le moins perplexe par rapport à la poursuite de cet objectif pourtant formulé il y a déjà quelque temps.

Le constat précédent met aussi en lumière la résultante d'une mécanique qui n'assure pas le plein financement de la variation nette de la clientèle. Par exemple, 25,8 M $ ont permis d'assurer le financement de 3 690 nouveaux ÉÉTC en 1991-1992, soit un peu moins de 7 000 $ par ÉÉTC alors que les dépenses de base commanderaient plus de 9 000 $. L'écart acceptable entre le coût marginal et le coût moyen dépend de divers facteurs qui rendent difficiles les généralités. Cependant, on peut être assuré d'une chose, un tel écart entraînera inévitablement des périodes où, toutes choses étant égales par ailleurs, il deviendra difficile de concevoir que la qualité des services puisse être maintenue. Cet aboutissement prendra plus ou moins de temps à se concrétiser selon la situation de référence et, suivant le mode de financement actuel, le rythme de croissance des effectifs.

Malgré leurs limites, les estimations précédentes permettent d'éclairer l'effort global exigé du réseau universitaire en cette conjoncture difficile. Cette conjoncture commande une sérieuse vigilance à l'égard des charges financières que les universités voudraient explicitement ou implicitement[11] s'administrer dans une dynamique financière où la course aux clientèles s'avère un des seuls moyens d'assurer le maintien d'un certain niveau de financement annuel. L'an dernier les établissements étaient invités à présenter des plans de résorption de leur déficit. Les changements abrupts survenus cette année risquent d'exercer une influence sur la façon dont les universités se mobiliseront face à l'objectif de résorber les déficits encourus.

---

10. *Pour une nouvelle politique de financement du réseau universitaire québécois - Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, Conseil des universités, Avis 88.5, quatrième trimestre 1988, p. 31.

11. Quoique le Conseil ait théoriquement intégré cette dimension à ses analyses, il croit intéressant de souligner une observation du *Rapport à l'Assemblée des gouverneurs du Comité créé pour examiner la situation administrative et financière de l'Université du Québec à Chicoutimi* du 30 octobre 1991 (p. 11) qui se lit comme suit: "La stagnation du nombre d'étudiants est le résultat d'une baisse des inscriptions dans plusieurs programmes d'étude compensée par l'ajout de nouveaux programmes créant ainsi une pression pour accroître le nombre d'activités d'enseignement. Il n'y a donc pas eu de rationalisation dans l'implantation et la gestion des programmes d'étude dans le choix des activités d'enseignement."

Le Conseil est très conscient que l'état actuel des finances publiques ne peut mettre entièrement à l'abri les gains relatifs par ÉÉTC consentis au réseau universitaire jusqu'en 1990-1991. S'il choisit d'offrir la perspective précédente c'est pour éviter les jeux de leurres et pour tenter d'évaluer les efforts des établissements dans une perspective aussi nuancée que possible. Aussi, il n'appartient pas au Conseil de situer et d'évaluer l'arbitrage de l'effort relatif exigé du réseau universitaire par rapport à celui exigé de l'ensemble des autres missions du gouvernement. Par ailleurs, il importe qu'un éclairage soit apporté eu égard à la tendance illustrée précédemment. Si les compressions budgétaires de l'année en cours écorchent les efforts entrepris depuis 1988-1989 pour redresser la situation financière des universités, le Conseil tient à rappeler le caractère permanent des effets de redistribution rattachés au redressement des bases de financement effectué entre 1990 et 1992.

Alors que les attentes envers les universités demeurent élevées et que les efforts afin de résorber les déficits doivent être soutenus, il y a lieu de s'interroger sur l'adéquation du niveau de l'enveloppe annuelle de subventions de fonctionnement de 1992-1993 et sur l'évolution du niveau annuel de celle-ci. Il y a lieu de s'inquiéter de la baisse des ressources allouées par étudiant observée au cours des deux dernières années; baisse principalement attribuable au retrait du soutien additionnel apporté par le gouvernement et confirmé dans les bases de financement en 1990-1991.

Recommandation 1:

Le Conseil déplore le désengagement du gouvernement et recommande à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de reprendre les efforts pour faire en sorte d'atteindre et de maintenir un niveau de financement adéquat des subventions de fonctionnement des universités.

2. *MODIFICATIONS*

En matière de subventions, il existe toujours une marge entre le souhaitable et le possible, cependant un aspect du financement nous apparaît devoir être valorisé. Il s'agit de l'établissement de règles du jeux claires et transparentes par rapport à une équité définie a priori. Dans cette optique, l'analyse qui suit amène le Conseil à susciter des réserves par rapport à certaines modifications proposées cette année.

Nous ne passons pas en revue l'ensemble des éléments composant les subventions de fonctionnement de 1992-1993. Nous avons cependant cru important de relever les principales modifications décrites dans le document d'encadrement. La première a trait aux indexations, la deuxième concerne le financement de la variation de l'effectif étudiant et la troisième modification aborde les changements proposés concernant les droits de scolarités. Évidemment, l'injection tardive de fonds rattachés à la diplomation clôt le présent chapitre.

2.1 Indexations

Les sommes escomptées dans le cadre de l'indexation annuelle des masses salariales des universités relèvent généralement de deux grandes réalités. La première a pour objet de pourvoir aux charges financières associées au *vieillissement* du corps professoral, c'est-à-dire à la progression dans les échelles de traitement et à la promotion pour la personne. La deuxième réalité réfère à l'indexation proprement dite des salaires afin de prémunir, en tout ou en partie, le personnel des universités contre les hausses du coût de la vie. Les compressions budgétaires exigées du réseau universitaire en 1992-1993 étant exprimées en pourcentage de la masse salariale du personnel non-enseignant, celles-ci constituent une troisième réalité sous la rubrique indexation. La prise en compte de ces trois dimensions cumule, selon les documents fournis au Conseil par le Ministère dans le cadre de la sollicitation du présent avis, un financement additionnel de 17,9 M $ par rapport à l'an dernier.[12]

---

12. Lettre du 29 juin reproduite à l'annexe A.

▸ Vieillissement

Le coût relatif du vieillissement des personnels sera financé en 1992-1993 par la reconduction du taux de l'an dernier, soit 0,22 % des masses salariales. Ce taux s'applique sans distinction eu égard au corps d'emploi et correspond à la réalité de l'an dernier pour l'ensemble des commissions scolaires et des collèges. Le coût du vieillissement pour l'année en cours exigera 2,7 M $. Alors que d'année en année le taux de vieillissement appliqué aux fins du financement universitaire est basé sur la réalité d'une même année de référence, voilà que, sans apporter de précision à cet effet, on reconduit le taux de l'an dernier. Selon nos informations, celui devant prévaloir cette année aurait dû être légèrement inférieur. Ce que le Conseil entend faire ressortir ici, ce n'est pas tant l'ampleur des sommes impliquées, quoique le financement nouveau se fasse de plus en plus rare, que le caractère singulier de cette mesure.

Le taux de vieillissement, tel qu'utilisé, porte inévitablement un biais par rapport à la réalité universitaire qui diffère, à plusieurs égards, de celle des commissions scolaires et des collèges. Les récents travaux de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CRÉPUQ) permettaient d'évaluer que la réalité universitaire entre 1988-1989 et 1989-1990 aurait exigé un taux de vieillissement de 0,84 % pour les professeurs. Notons que le système de rémunération des universités McGill et Concordia ne permettant pas le suivi individualisé nécessaire aux estimations, ces établissements n'ont pas été considérés dans le cadre des calculs effectués par la CRÉPUQ. Aussi, faut-il comprendre implicitement que le taux correspondant à celui des commissions scolaires et des collèges continuerait de s'appliquer à la masse salariale des personnels non enseignants.

Le Conseil n'a pas l'intention ici de questionner l'évaluation de la CRÉPUQ qui réfère à ce taux de 0,84 % et à celui de 0,22 % en demandant au Ministère de faire les représentations nécessaires en ce sens auprès du Conseil du trésor. Qu'il nous soit cependant permis de souligner que le premier taux est obtenu en considérant un niveau des effectifs constant et utilise les paramètres des années 1988-1989 et 1989-1990 alors que le taux global appliqué pour cette même période avait été de 0,6 %.

Selon les informations obtenues, la considération des autres personnels pour cette période établissait un taux moyen de 0,55 %. Le Conseil en conclut donc que les universités auraient eu droit, entre 1988-1989 et 1989-1990, à un taux de vieillissement correspondant, à peu de choses près, à leur réalité propre et que la comparaison du 0,84 % au 0,22 % ne reflète pas fidèlement les enjeux. Reste à savoir ce qu'il en est réellement par rapport à la situation actuelle, donc par rapport au 0,22 %.

Nonobstant ces quelques commentaires, somme toute techniques, le Conseil trouve important de soulever certains principes qui lui apparaissent devoir guider la poursuite des travaux. Quoique la part du financement universitaire provenant de l'État demeure importante, chaque université est laissée libre de négocier avec ses professeurs et ses autres personnels et ainsi, d'arrêter les échelles de vieillissement et de promotion déterminant une progression *statutaire* des masses salariales. Sur cette base, les autorités sont tout à fait justifiées de prendre appui sur une structure de contrôle et ainsi ne pas nécessairement respecter intégralement les sommes nécessaires au financement de l'application des échelles universitaires négociées de façon autonome. Cependant, le Conseil croit qu'une certaine part des choses se doit d'être faite en ce qui concerne les aspects pour lesquels toutes négociations aurait peu d'emprise.

Nous pensons ici tout particulièrement aux caractéristiques des personnels (âge, expérience,...). Une fois la part des choses effectuée à cet égard, des négociations peuvent s'engager en ce qui concerne les écarts justifiés par l'exposition à la concurrence nationale et internationale de certains des personnels. Dans ce sens, le Conseil croit, comme il le proposait en 1989, que les travaux de la CRÉPUQ font oeuvre utile.[13] Ils s'avèrent d'autant plus utile qu'une telle base méthodologique aurait l'avantage de pouvoir considérer les autres personnels aussi distinctement qu'il pourrait l'être fait pour les professeurs et ce, qui plus est, pour chaque établissement. Une chose reste certaine, le Conseil concourt toujours à dégager un indicateur qui prenne mieux en compte la réalité du système universitaire.[14]

---

13. *Les subventions de fonctionnement en 1989-1990 - Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, Avis 88.16, pp. 5-6.

14. *Le financement des universités en 1990-1991 - Avis au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, Avis 90.1, p. 4.

Dans le but d'éviter des effets qui risqueraient d'éloigner le niveau du financement de la réalité de chaque établissement, le Conseil est d'avis qu'il serait mieux indiqué de calculer et de financer le vieillissement sur une base d'établissement plutôt que, comme le suggère le rapport du Comité, sur la base d'un taux global moyen. Cet aspect lui apparaît d'autant plus crucial que les sommes versées à cet effet sont intégrées à la base de financement et ainsi, peuvent donner un caractère structurel à tout biais résultant de l'utilisation d'un taux global moyen. Quant aux établissements dont le système de rémunération ne peut, encore aujourd'hui, fournir les informations de base nécessaires, des principes d'équité et d'imputabilité devraient guider les décideurs afin d'arrêter le traitement devant leur être réservé.

Recommandation 2:

Le Conseil recommande à la Ministre de convenir avec les universités d'un mode de calcul et de répartition des sommes nécessaires pour supporter les charges associées au vieillissement des personnels. En référant à une structure de contrôle, ce mode de calcul devrait assurer le respect de l'autonomie des universités et en même temps permettre une prise en compte de certaines réalités propres non seulement au réseau universitaire mais aussi propres à chaque établissement.

- Indexation annuelle

L'entrée en vigueur du projet de loi 37[15] concernant la prolongation des conventions collectives et la rémunération dans le secteur public a fait passer le taux d'indexation des masses salariales de 1,5 % à 3,26 % pour l'année en cours. Quelque 41,7 M $ sont donc reconnus dans le cadre du financement universitaire 1992-1993 à ce chapitre. Avec le vieillissement, l'indexation aurait donc dû totaliser 44,4 M $. Les compressions budgétaires avant l'annonce du 4 septembre amputaient cette indexation de plus de la moitié.

15. *Ibidem*, supra note 2.

▸ Compressions

En 1992-1993, les universités devaient faire face, toujours avant l'annonce du 4 septembre dernier, à des compressions qui totalisaient, suivant les documents d'encadrement, quelque 26,5 M $. Une première compression de 2 % de la masse salariale des personnels non-enseignants était annoncée lors du dépôt des crédits en mars dernier. Dans son document d'encadrement, le Ministère évaluait cette compression à 10,9 M $. A l'occasion du Discours sur le budget du 14 mai dernier, le Ministre des Finances annonçait une réduction supplémentaire des effectifs et des dépenses de fonctionnement et ce, tant dans la fonction publique que dans les réseaux.[16] Cette dernière réduction supplémentaire de 2 % de la masse salariale du personnel non-enseignant ajoutée à un même pourcentage applicable cette fois aux dépenses non salariales, totalisent un manque à gagner de quelque 15,6 M $ pour le réseau universitaire.

Les coupures visant le financement universitaire ont été annoncées en deux temps pour 1992-1993, soit lors du dépôt des crédits et par la suite lors du Discours sur le budget. Cet état de fait altère doublement la capacité des établissements, en supposant des règles de distribution bien arrêtées, de planifier adéquatement les ressources disponibles pour une année donnée. L'allocation tardive de l'enveloppe de 15,4 M $ pour le financement de la diplomation vient certes réduire le manque à gagner des universités, mais n'a permis aux établissements de connaître le niveau réel des ressources allouées qu'au milieu de l'année financière.

Le tableau 3 présente une comparaison de l'impact des compressions présentées par le MESS et de l'évaluation du Conseil. Le Conseil évalue que les compressions réelles imposées aux universités s'élèvent à 15,5 millions de dollars. Compte tenu des remarques précédentes concernant le taux de vieillissement, il apparaît prématuré et difficilement acceptable d'escompter un quelconque manque à gagner à ce titre pour l'année en cours. Cependant, il lui apparaît raisonnable et tout à fait indiqué de considérer celui associé à la non indexation des dépenses non salariales et de la comptabiliser au titre de compressions budgétaires.

---

16. *BUDGET 1992-1993 - Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires*, ministère des Finances du Québec, 14 mai 1992, p. 5.

Tableau 3: Comparaison de différentes évaluations de l'impact des compressions budgétaires en 1992-1993

(en millions de dollars)	MESS	CONSEIL
2 % des personnels non enseignants	10,9	10,9
non indexation des dépenses non salariales		4,4
TOTAL LORS DU DÉPÔT DES CRÉDITS	**15,6**	**20,0**
2 % des personnels non enseignants	10,9	10,9
2 % des dépenses non salariales	4,7	4,7
TOTAL AU DISCOURS SUR LE BUDGET	**26,5**	**30,9**
mesure visant la diplomation	15,4	15,4
TOTAL AU 4 SEPTEMBRE 1992	**11,1**	**15,5**

2.2 Variation des effectifs

Le Ministère estime que 25,3 M $ devront être nécessaires pour financer la variation des effectifs intervenue entre 1991 et 1990, soit une somme semblable à celle qui fut nécessaire l'an dernier à ce même titre pour la variation intervenue entre 1989 et 1990. Donc, pour deux années consécutives, le financement de la variation des effectifs exigera des sommes dépassant les vingt-cinq millions de dollars. La variation des effectifs est un élément important du financement universitaire eu égard au financement additionnel que les établissements obtiennent annuellement.

Comme nous l'avons mentionné, le Conseil des ministres a fixé le taux global de financement de la variation des effectifs à 58 % des coûts moyens de formation pour l'année 1992-1993 et 25,3 M $ sont dédiés à ce chapitre. À l'intérieur des délais qu'il s'est imparti et des informations contenues dans le document d'encadrement, le Conseil n'est pas en mesure d'évaluer précisément l'impact de la décision du Conseil des ministres de fixer le taux de financement des clientèles additionnelles à 58 % pour 1992-1993. Cependant, les vérifications effectuées sur la base des années passées font ressortir une grande sensibilité de l'impact par rapport aux paramètres impliqués et la résultante varie donc selon les années considérées. Les calculs définitifs devraient permettre d'évaluer avec précision l'impact pour l'année 1992-1993.

Le tableau 4 présente les paramètres à partir desquels cette somme sera distribuée. Jusqu'ici, la variation nette des effectifs des secteurs prioritaires était financée, exception faite de l'an dernier où le taux résiduel a été de 0,6602 %, à un taux de 70 % du coût moyen[17] du réseau pour les secteurs prioritaires et celle des autres secteurs à un taux de 50 % du coût moyen du réseau. Par ailleurs, rappelons que le définancement lui s'effectue à un taux de 50 % du coût moyen de l'établissement pour les secteurs correspondants. On conviendra ici que sans les informations inhérentes au calcul de la variation des effectifs par secteur, il est difficile pour le Conseil d'évaluer ce qu'aurait exigé cette structure de financement en lieu et place du taux unique de 58 % pour l'année en cours et par là, d'évaluer le manque à gagner auquel nous référions plus tôt.

Tableau 4: **Paramètres du financement de la variation des effectifs de l'année 1991-1992 et estimation du taux de financement général pour 1992-1993**

Formule: [(coûts moyens * poids) + (soutien = 2 864 $)] * taux de financement						
		Taux de financement		**Poids**		
Secteurs prioritaires	**Coûts moyens**	1991-1992	1992-1993	1er cycle	2e cycle	3e cycle
Sciences pures	6 922 $	0,6602	0,55	1,0	2,5	3,5
Sciences appliquées	6 010 $	0,6602	0,55	1,0	2,5	3,5
Sciences humaines (2e et 3e cycles)	4 414 $	0,6602	0,55	-	2,5	3,3
Administration	3 330 $	0,6602	0,55	1,0	2,1	2,8
Droit (2e et 3e cycles)	4 090 $	0,6602	0,55	-	2,5	3,3
Autres secteurs						
Santé péri-médical	14 134 $	0,5	0,55	1,0	1,5	1,8
Santé para-médical	6 538 $	0,5	0,55	1,0	1,5	1,8
Sciences humaines (1er cycle)	4 414 $	0,5	0,55	1,0	-	-
Sciences de l'éducation (1er cycle)	5 218 $	0,5	0,55	1,0	2,1	2,8
Arts	6 399 $	0,5	0,55	1,0	2,1	2,8
Lettres	4 500 $	0,5	0,55	1,0	2,5	3,3
Droit (1er cycle)	4 090 $	0,5	0,55	1,0	-	-
Santé médecine	9 133 $	0,5	0,55	1,0	1,5	1,8

17. Le coût moyen est estimé à partir des informations par unité administrative contenue aux rapports financiers.

Le taux résiduel est dégagé une fois que les sommes nécessaires au financement à un taux de 100 % des clientèles additionnelles pour certains programmes aient été prélevées. Ce qui fait en sorte de rendre le taux de financement difficilement prévisible. Cette façon de procéder rappelle les grandes lignes d'une réalité qui prenait place avant 1985-1986 alors que les sommes nécessaires au financement des clientèles additionnelles étaient prélevées à même le budget global.

Le document d'encadrement prévoit que le taux de financement de la variation des effectifs pour l'année en cours ne sera plus modulé en fonction des onze différents secteurs de financement. Un taux unique sera obtenu implicitement une fois que les sommes nécessaires au plein financement de la variation des clientèles de certains programmes déterminés par la Ministre auront été prélevées, soit quelque 2,2 M $ en 1992-1993.[18] *Le taux de financement des autres clientèles sera déterminé en fonction des ressources résiduelles disponibles.*[19] Selon nos calculs, ce taux implicite devrait être de l'ordre de 55 % en 1992-1993 soit un taux supérieur au taux de 50 % anticipé dans le document d'encadrement de l'an dernier. L'équivalent de quelque 5 %[20] des sommes normalement affectées au financement de la variation des effectifs sera prélevé à cet effet pour une deuxième année consécutive. Notons que l'an dernier, comme le prévoyait le document d'encadrement, seuls les secteurs prioritaires avaient fait les frais de cette élévation, d'où le taux implicite ou résiduel de financement de 66,02 % en lieu et place de 70 %.

Le financement de la variation des effectifs passe donc d'une modulation sectorielle à une modulation discrétionnaire sur la base de programmes. La portion de l'enveloppe finançant la variation des effectifs étant ouverte, ce changement n'a pas d'impact sur le niveau de l'enveloppe en tant que tel. Comme nous le verrons, l'effet de cette modification n'est cependant pas neutre en ce qui concerne la répartition de

---

18. Rappelons que cette somme inclut l'ensemble des sommes versées à l'ÉTS et non pas seulement celles nécessaires à la majoration effective par rapport aux règles établies par ailleurs appliquées sur la variation réelle des effectifs.

19. Annexe A, document d'encadrement, p. 2.

20. Coût d'opportunité du plein financement [420 000 $ + 315 000 $ + (0,42 * 1 437 000 $)] = 1 338 540 $, soit 5,3 % des 25,3 M $ escomptés pour financer la variation des effectifs entre 1991 et 1990. Le taux implicite est dégagé succinctement ainsi, [(25,3 M $ - 1,3 M $ = 24,0 M $) * 58 %] / 25,3 M $ = 55 %.

celle-ci entre les établissements. Mais avant, examinons les programmes qui voient, en 1992-1993, la variation de leurs effectifs pleinement financée.

Le tableau suivant précise que la variation des effectifs des programmes d'ergothérapie et de baccalauréats en génie de l'ÉTS fera l'objet d'un financement supplémentaire pour une deuxième année consécutive. Par ailleurs, le programme de musique de l'Université de Sherbrooke se substitue, en 1992-1993, à celui de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal. Il y a donc un déplacement des priorités en matière de plein financement. Les critères sur lesquels se fonde ce déplacement gagneraient à être davantage divulgués et ce, tout autant que ceux qui ont prévalus au choix arrêtés l'an dernier.

Tableau 5: Programmes pour lesquels la variation des effectifs a été financée à 100 % en 1991-1992 et 1992-1993

	1991-1992	1992-1993
Médecine vétérinaire	288 792 $ [a]	
Ergothérapie	636 000 $ [a]	420 000 $ [a]
Baccalauréats en génie de l'ÉTS	1 682 158 $ [b]	1 437 000 $ [b]
Musique - Sherbrooke		315 000 $ [a]
TOTAL	**2 606 950 $**	**2 162 000 $**

[a] Les montants indiquent le complément au 50 %.
[b] Les montants correspondent à 100 % du financement.

Ainsi une partie des sommes devant normalement être distribuées sur la base de la variation des effectifs sera prélevée au gré des besoins. Le Conseil convient parfaitement que c'est là une prérogative de la Ministre et que le soutien financier des priorités agisse en congruence. Qu'il lui soit cependant permis de déplorer qu'un tel exercice ajoute, de par la façon de faire, aux aléas déjà nombreux entourant l'élaboration des budgets des établissements. S'ils ne peuvent être évités par la création d'une enveloppe propre à cet effet, il serait souhaitable d'atténuer le caractère aléatoire et de limiter l'impact permanent (l'intégration des sommes aux dépenses de base des établissements se fait suivant les sommes versées) rattaché à cette façon de faire. Ce dernier aspect sera abordé avec plus d'attention dans le cadre de l'analyse de la répartition de l'enveloppe.

Le caractère aléatoire des interventions décrites précédemment pourrait être atténué, par exemple, en arrêtant à l'avance le nombre de points de financement de la variation de la clientèle qui servirait à déterminer les sommes réservées à l'exercice de la discrétion ministérielle. Si à la fin d'une année des sommes restaient non distribuées, celles-ci pourraient très bien être versées dans un fonds spécifique et élargir la marge de manoeuvre pour une année subséquente ou, à la limite, pourraient permettre de ne pas modifier le taux de financement de base prévu par le Conseil des ministres. Faute de mieux, la détermination d'un taux plancher ferme permettrait l'élaboration d'une meilleure planification budgétaire et, par le fait même, d'un plan de résorption des déficits pour les établissements concernés sur des bases moins friables. Précisons ici que le montant indiqué au titre de la variation des effectifs pour les baccalauréats en génie de l'ÉTS correspond à 100 % du financement de cette variation alors que pour les autres programmes pleinement financés, les montants correspondent à l'écart entre ce qui a été versé et ce qu'aurait été le versement prévu à la règle générale de financement. Cette particularité a suscité la curiosité du Conseil.

Les calculs définitifs 1991-1992 indiquent que le montant alloué à l'ÉTS correspond à 100 % du coût de la variation des effectifs *prévue* entre 1991 et 1990. Ainsi, malgré que les effectifs pour les années considérées soient arrêtés aux fins du financement de la variation des effectifs, l'ÉTS, en vertu d'une entente, fait exception. Cette entente prévoyait une révision sur la base des observations réelles. Il ne s'agissait donc pas de lignes directrices visant à dicter un rythme de croissance des clientèles de l'ÉTS. Cependant, les autorités concernées ont établi leur budget annuel en fonction d'un financement à 100 % sur la base des effectifs *prévus*. Celles-ci ne sont donc pas prises au dépourvu devant le non ajustement sur une base réelle. Cet ajustement aurait commandé une ponction supplémentaire de près d'un demi-million de dollars aux sommes normalement dévolues au financement de la variation des effectifs, soit près de 2 % de l'ensemble.

La question légitime qui se pose ici est de savoir pourquoi le Ministère a-t-il cru bon de baser le financement à 100 % de l'ÉTS au titre de la variation des effectifs sur une prévision alors qu'il devait le faire, *ex post*, comme pour tous les autres établissements, sur la base de la variation réelle des effectifs? On peut déduire que le plein

financement aurait exigé en 1991-1992, un redéploiement important de fonds qui aurait affecté indûment le financement obtenu par le taux résiduel. Le non ajustement sur une base réelle révèle les limites d'une telle façon d'assurer le financement de certaines clientèles additionnelles. Sur une base discrétionnaire, il est toujours délicat, sans étayer l'économie sous-jacente et ce surtout dans la situation financière qui prévaut actuellement, de redéployer des sommes d'argent par ailleurs escomptées. Qui plus est, l'analyse de la répartition qui suivra révèle que le traitement de l'ÉTS à ce chapitre n'a pas avantagé le réseau de l'UQ dans son ensemble.

Par ailleurs, l'analyse de la répartition de l'enveloppe de la variation des effectifs permettra d'ajouter certains bémols concernant le cas d'exception de l'ÉTS. Si cette entente rétroactive fut grandement et durablement bénéfique[21] en 1990-1991, elle ajoute peu, pour l'année en cours, à ce qu'aurait été le financement par ailleurs prévu (70 % & 50 %) appliqué sur la variation réelle. En fait, elle ajoute quelque 18 000 $. De toute évidence il n'est pas de rigueur d'associer le régime d'exception du financement de la variation des effectifs de l'ÉTS à celui dit du 100 % pour l'année 1991-1992. Cette façon de présenter les choses brouille l'appréciation d'une dynamique de financement aux effets et aux contours difficiles à cerner.

Conséquemment à une recommandation qu'il formulait l'an dernier à l'effet que les autorités devraient faire connaître dans les meilleurs délais les programmes qu'elles ont l'intention de financer pleinement,[22] le Conseil note avec satisfaction que ceux-ci sont identifiés cette année dans les documents d'encadrement fournis dans le cadre de la sollicitation du présent avis.

Pour clore cette discussion entourant le réaménagement du financement discrétionnaire de la variation des clientèles, le Conseil s'attend à ce que les sommes prélevées aux fins d'exercer la discrétion ministérielle soient intégrées en *totalité* aux dépenses de base. Nous aborderons la question des modalités d'intégration des

---

21. Selon les estimations de l'ÉTS, de 1990-1991 à 1992-1993, prenant en compte l'effet cumulatif associé au fait que les sommes versées sont intégrées aux dépenses de base, le plein financement des clientèles additionnelles jusqu'à concurrence de 1 500 ÉETC aurait généré, sur la base des prévisions, des revenus supplémentaires de l'ordre de 7 M $.

22. *Le financement des universités en 1991-1992 - Avis du Conseil des universités à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, Conseil des universités, Avis 90.12, juin 1991, p. 11.

sommes aux dépenses de base dans le cadre de l'analyse de la répartition de l'enveloppe entre les établissements.

Recommandation 3:

Le Conseil recommande à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'obtenir que les sommes nécessaires au financement à 100 % de la variation des clientèles des programmes qu'elle détermine proviennent d'une enveloppe spécifique.

Dans la mesure où il s'avérerait impossible d'obtenir une enveloppe spécifique et que des sommes doivent toujours être prélevées à cette fin à même celles par ailleurs réservées au chapitre de la variation des effectifs, le Conseil souhaite que les autorités établissent des règles limitant les effets rendant aléatoire et moins prévisible le financement sur lequel les universités devraient pouvoir compter au cours d'une année donnée. Il est toujours délicat d'insérer des mesures ad hoc et le risque d'obtenir des effets non souhaités[23] est d'autant plus grand que celles-ci tiennent à des redéploiements de fonds plutôt qu'à l'ajout de ressources.

2.3 Droits de scolarité

Les modifications visant les droits de scolarité comportent quatre dimensions différentes, soit leur indexation, le maintien du corridor de 10%, la hausse des droits sous le régime particulier et enfin, leur prise en compte dans l'établissement du niveau de la subvention. Cette dernière marque la fin d'un redéploiement implicite dont l'équité sous-jacente avait déjà été dénoncée par le Conseil.

---

23. Robillard Lucienne, *Commission permanente de l'éducation - Études des crédits du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (2)*, Journal des débats de l'Assemblée nationale, Trente-Quatrième législature, mercredi le 29 avril 1992, No 2, p. CE56.

En décembre 1991, le Conseil des ministres décidait d'indexer de 6 % les droits de scolarité des étudiants. Ces revenus perçus en vertu du régime général contribuent directement à assurer la formation des étudiants de chaque université. Le taux d'indexation des droits de scolarité dépasse celui que commanderait normalement l'inflation. Cependant, l'indexation n'assure pas pour autant une hausse équivalente des ressources financières disponibles aux établissements. En effet, une partie de cette hausse sera escomptée au moment du versement de la subvention afin de garnir les fonds du régime d'aide financière d'une somme égale aux coûts additionnels attribuables à la hausse des droits de scolarité. L'équivalent de quelque 1,4 point de pourcentage de cette indexation est, pour ainsi dire, retourné au gouvernement, ce qui représente pour les établissements, une indexation de quelque 4,6 % des droits de scolarité, soit un taux correspondant à celui de l'inflation. Les revenus présentés au tableau 2 sont évalués en fonction de ce qui revient finalement aux établissements.

Il faut bien saisir que la hausse des droits de scolarité de certains établissements dépassera largement le taux d'indexation. Ce dépassement s'explique en partie par le changement ou l'abandon du plafonnement des crédits aux fins du financement. Cet état de fait peut ne pas être étranger au fait que les revenus des universités sont, à partir de cette année, escomptés différemment aux fins d'arrêter les subventions de chacun des établissements. L'analyse des modifications pertinentes dans le cadre de la répartition permettra de mieux saisir le lien de cause à effet.

En sus du régime général, les universités doivent percevoir des droits en vertu d'un régime particulier visant les étudiants étrangers non exemptés, soit quelque 50 % de l'ensemble des étudiants étrangers. Contrairement aux revenus perçus en vertu du régime général qui restent entre les mains des universités qui les perçoivent, ceux provenant de l'application du régime particulier, et le Conseil abonde en ce sens, doivent être remis aux autorités, ce qui diminue d'autant la contribution effective gouvernementale ou encore, ce qui permet d'amoindrir les compressions auxquelles auraient eu à faire face les universités, à tout le moins faut-il l'espérer.

L'an dernier, le Conseil indiquait la nécessité de revoir la politique concernant les étudiants étrangers. Le Conseil a produit un avis à cet effet qui paraîtra sous peu.[24] Cette modification a comporté un apport de fonds supplémentaires en 1991-1992. Au total, une somme de plus de 20 M $ devrait être perçue en vertu de ce régime pour l'année en cours, soit une légère hausse par rapport à l'an dernier. En fait, il en coûtera au maximum, 2 894 $ par trimestre de plus à un étudiant étranger non exempté pour s'acquitter de ses droits de scolarité au Québec comparativement à un étudiant canadien. La hausse du supplément doit donc être escomptée dans l'appréciation de l'effort exigé du réseau pour l'année en cours. Les hausses des droits majorés visant les étudiants étrangers depuis 1990-1991 ayant contribué à soutenir le financement, la baisse du financement réel par ÉÉTC illustrée plus haut revêt une signification encore plus grande.

Cette année, le Ministère modifie la façon dont les revenus provenant des droits de scolarité seront pris en compte dans l'établissement des subventions des établissements. Dans la mesure où cette modification n'a pas d'impact sur le niveau de l'enveloppe global, il n'est pas nécessaire ici d'élaborer davantage. Cependant, comme elle n'est pas neutre en ce qui concerne l'allocation des enveloppes entre les différents établissements, nous l'examinerons plus en détail dans la cadre de l'analyse de la répartition qui suivra.

2.4 Diplomation

Le 4 septembre dernier, Madame Robillard, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, annonçait l'ajout d'une enveloppe de 15,4 M $ destinée à favoriser l'accroissement du nombre de diplômés universitaires. Cette mesure fait suite à une demande des universités de réintroduire les sommes récupérées par le ministre des Finances dans le cadre du discours sur le budget plus tôt au printemps de cette année. Les universités s'étaient alors montrées favorables à l'introduction d'une mesure axée sur la diplomation.

---

24. *Les étudiants étrangers dans les universités québécoises - Avis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science*, No 92.2, troisième trimestre de 1992.

L'enveloppe consacrée au financement de la diplomation est présentée comme une enveloppe forfaitaire, s'apparentant au financement des frais indirects de recherche introduit en 1988. Le niveau de l'enveloppe sera déterminé par le nombre de grades décernés l'année civile précédant l'année financière. La valeur associée aux grades varie selon les cycles d'études. Ainsi, un diplôme de baccalauréat donne droit à une subvention de 500 $, un diplôme de maîtrise à 600 $ et un diplôme de doctorat à 1 000 $. Les programmes de certificats ou de diplômes aux études supérieures ne sont pas inclus dans le calcul servant à déterminer la subvention.

Madame Robillard indiquait aussi que les modes de répartition pourront être revus selon les résultats observés et que le niveau des ressources consacrées au financement de la diplomation pourrait aussi être haussé.

Le Conseil constate par ailleurs que l'impact de la mesure est dilué par rapport à l'enveloppe des subventions de fonctionnement. En retenant le nombre de diplômes décernés en 1991, pour les catégories déterminées par la Ministre, on observe que le niveau de l'enveloppe devrait s'élever à 17,5 M $ comparativement au 15,4 M $ prévu par le gouvernement. L'enveloppe annoncée par la Ministre est «fermée», c'est-à-dire qu'elle ne sera pas ajustée sur la base des données réelles comme le sont les enveloppes pour les clientèles additionnelles ou encore les frais indirects de la recherche. C'est en fait quelque 87 % de la somme générée par les montants nominaux attribués aux grades que les universités obtiennent. Force est alors de constater que la mesure apparaît davantage comme un expédient pratique pour répartir des sommes que les établissements auraient obtenues si le gouvernement n'avait pas procédé à une coupure additionnelle dans le cadre du Discours sur le budget. Comme cette enveloppe est forfaitaire, rien ne permet de conclure à une certaine forme de pérennité dans les moyens.

L'annonce tardive de l'ajout de la mesure favorable au financement de la diplomation ne permet pas au Conseil, dans le cadre du présent avis, d'en étudier les impacts souhaités et possibles avec toute l'attention requise. Néanmoins certains commentaires s'imposent. Tout d'abord, le Conseil regrette que la Ministre n'ait pas,

conformément à l'article 4 de la *Loi sur le Conseil des universités*[25] soumis plus tôt son plan en matière de financement de la diplomation. Une telle approche aurait permis, avant que ne soit arrêtées les modalités d'implantation de la nouvelle mesure, d'en évaluer d'abord l'opportunité et de voir par la suite quels moyens sont les plus appropriés pour atteindre les objectifs poursuivis. Le Conseil souscrit à l'objectif d'ensemble d'améliorer la diplomation. Toutefois, plus important aux yeux du Conseil, il importe de s'assurer que les mesures adoptées seront probantes et n'entraîneront pas d'effets négatifs sur la qualité de la formation dispensée.

On comprend de la mesure gouvernementale que le baccalauréat par cumul de certificats serait lui considéré pour les fins du financement de la diplomation. Conscient des difficultés qu'il y aurait à identifier une telle information, à tout le moins dans l'état actuel du fichier RECU[26], le Conseil croit néanmoins que la pratique du baccalauréat par cumul de certificats ne devrait pas être encouragée. Sur une base annuelle, le Conseil observe que c'est environ 4 % des diplômes de baccalauréat qui seraient obtenus par cumul de certificats. À défaut de ne pouvoir exclure ces diplômes pour les fins du financement, il faudra surveiller attentivement l'évolution de leur nombre pour qu'ils n'atteignent pas des proportions trop importantes contournant ainsi la nature des programmes de baccalauréat.

La mesure annoncée par la Ministre nécessite un examen plus approfondi. Le Conseil entend procéder, au cours des prochains mois, à une étude de la question du financement de la diplomation et, le cas échéant, formuler à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science les recommandations qu'il juge pertinentes.

---

25. La *Loi sur le Conseil des universités* fait obligation à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, à l'alinéa a) de l'article 4 de soumettre à l'avis du Conseil tout plan qu'elle entend "[...] mettre en oeuvre pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, à chaque plan moyen de son élaboration." L.R.Q., c.C-58, art. 4.

26. **RE**censement des Clientèles Universitaires.

3. RÉPARTITION

L'essentiel des sommes versées par l'État aux établissements universitaires est réparti sur une base historique, sauf en ce qui concerne une bonne partie du financement versé en sus des dépenses de base et que le gouvernement entend mettre à la disposition des universités québécoises une année donnée. Les modifications apportées cette année par la Ministre affectent tout particulièrement la répartition de ceux-ci et influenceront en partie, mais durablement, les bases de répartition. C'est ce à quoi se consacre cette partie du présent avis qui comporte quatre titres. Le premier examine la répartition de l'enveloppe liée à la variation des effectifs, le deuxième aborde les effets de redistribution de la mesure touchant la diplomation et le troisième traite des modifications pertinentes à la prise en compte des revenus provenant des droits de scolarité dans la détermination du niveau des subventions de chaque établissement. Le quatrième et dernier titre présentera une synthèse des effets liés aux modifications retenues cette année par la Ministre dans le cadre du financement des dépenses de fonctionnement.

3.1 Variation des effectifs

L'enveloppe des subventions des dépenses de fonctionnement est répartie sur une base historique. Celle-ci évolue au fil des ans suivant le poids relatif des sommes dites intégrées pour chacune des universités. Parmi les sommes intégrées annuellement, on retrouve notamment celles qui sont versées au titre du vieillissement et de la variation des effectifs. Dans la mesure où l'intégration s'effectue sur la base des sommes versées, l'impact des modifications mises en application depuis l'an dernier eu égard à la variation des effectifs n'a pas eu un effet proportionnel sur chacun des établissements. Il en est de même en ce qui concerne le changement de structure des taux de financement en 1992-1993.

Nous examinons les résultantes de ces changements pour chacun des établissements en effectuant, faute de précisions dans les documents ministériels pour l'année en cours, un exercice de simulation à partir des informations tirées des calculs définitifs de 1991-1992. Comme tout exercice de simulation, les résultats n'ont pas valeur

comptable mais sont suffisamment précis pour apprécier en substance l'impact des changements proposés.

La contribution des divers établissements au prélèvement nécessaire à la majoration du financement des clientèles additionnelles en 1991-1992 varie passablement. Aussi longtemps qu'il pourra être contenu dans des bornes raisonnables, le redéploiement d'une enveloppe n'est pas en soi catastrophique. Cependant, dans la mesure où l'intégration aux bases de financement s'effectue suivant les sommes versées, il faut bien comprendre que les effets liés au redéploiement deviennent permanents et ainsi cumulatifs. Le redéploiement aux fins du plein financement agit de la même façon que le redressement des bases effectué au cours des dernières années. La différence ici c'est que ce redressement implicite est doté d'une contrepartie inverse, c'est-à-dire un abaissement permanent du financement annuel pour certaines universités. Il s'agit donc d'un redressement relatif et non absolu.

Le tableau 6 permet de mettre en évidence le fait que le fardeau du financement de l'action discrétionnaire de 1991-1992 à l'égard du plein financement de certaines clientèles additionnelles n'a pas été supporté dans des proportions égales par chacune des universités. Ainsi, le résultat net aurait impliqué un écart par rapport au statu quo variant entre - 8,3 % et + 21,9 %.

En 1991-1992, cette disproportion tient au fait que les sommes nécessaires ont été prélevées à même celles devant être versées pour le financement de la variation nette des effectifs des seuls secteurs prioritaires. Comme nous le verrons, l'établissement d'un taux unique de financement en 1992-1993, toutes choses étant égales sur le plan de la formule de financement des clientèles additionnelles, fera en sorte de répartir, ce qui apparaît plus équitable, proportionnellement la contribution de chacune des universités.

Le remplacement du taux de financement modulé suivant les secteurs de financement par un seul et unique taux implique un redéploiement important de fonds. Les établissements monodisciplinaires sont proportionnellement plus affectés que les autres par cette substitution. Le tableau 7 apporte certaines précisions à cet effet. Les résultats de la simulation qui y sont présentés mettent en évidence ce que nous

soulevions précédemment pour l'école Polytechnique et pour l'ÉTS. Notons que selon notre estimation, en 1991-1992, l'application d'un taux de 58 % aux fins du financement des clientèles additionnelles aurait, par rapport à une structure à taux différenciés de 70 % et 50 %, produit un manque à gagner correspondant à l'écart présenté au tableau 7. Cet écart est très sensible à la variation nette des clientèles dans chacun des onze secteurs de financement. Les résultats présentés pourraient donc s'avérer différents au moment des calculs définitifs des subventions pour l'année 1992-1993.

Tableau 6: **Impact estimé des modifications à la structure du financement de la variation des effectifs en 1991-1992 sur la répartition des sommes entre les établissements à partir des paramètres de 1991-1992**

	Structure 70% & 50%	Versement 1991-1992		Écart Versement vs Structure 70-50	
		Structure 66% & 50%	Financement à 100 %		
Bishop's	513 213 $	504 644 $		- 8 569 $	- 1,7 %
Concordia	1 852 681 $	1 754 690 $		- 97 991 $	- 5,3 %
HÉC	1 283 460 $	1 176 490 $		- 106 970 $	- 8,3 %
Laval	3 206 315 $	3 111 033 $	176 000 $	80 718 $	2,5 %
McGill	1 988 934 $	1 873 461 $	164 000 $	48 527 $	2,4 %
Montréal	2 323 639 $	2 248 551 $	584 792 $	509 704 $	21,9 %
Polytechnique	948 542 $	892 292 $		- 56 250 $	- 5,9 %
Québec (excluant l'ÉTS)	8 198 687 $	892 587 $		- 306 100 $	- 3,7 %
ÉTS	1 663 895 $	1 663 895 $[a]	18 263 $	18 263 $	1,1 %
Sherbrooke	3 871 018 $	3 783 902 $		- 87 116 $	-2,3 %
TOTAL	25 850 384 $	24 901 546 $	948 838 $		
Écart			5 783 $		

[a] Suivant l'entente entre le MESS et l'ÉTS, la règle du 66-50 ne s'applique pas au financement des ÉÉTC de l'ÉTS. Nous avons choisi de présenter ainsi les informations puisque la majoration ne s'est pas effectuée sur la base des mêmes clientèles que le calcul permettant d'obtenir 1 663 895 $. Puisque l'ÉTS recevait finalement au titre de la variation des clientèles un financement de 1 682 158 $, la majoration effective est donc de l'ordre de 18 263 $. Cependant, comme l'ÉTS aurait eu à contribuer pour financer la majoration, la majoration réelle est donc plus élevée.

Tableau 7: **Impact estimé des modifications à la structure du financement de la variation des effectifs en 1992-1993 sur la répartition des sommes entre les établissements à partir des paramètres de 1991-1992**

	Structure 70% & 50%	Structure 58%	Écart structure 58 vs 70-50		
			1991-1992	1991-1992	1990-1991
Bishop's	513 213 $	564 065 $	50 852 $	9,9 %	12,7 %
Concordia	1 852 681 $	1 658 205 $	- 194 476 $	- 10,5 %	6,7 %
HÉC	1 283 460 $	1 081 406 $	- 202 054 $	- 15,7 %	1,7 %
Laval	3 206 315 $	3 367 240 $	160 925 $	5,0 %	-0,3 %
McGill	1 988 934 $	1 824 874 $	- 164 060 $	- 8,2 %	1,3 %
Montréal	2 323 639 $	2 547 656 $	224 017 $	9,6 %	5,4 %
Polytechnique	948 542 $	778 945 $	- 169 597 $	- 17,9 %	- 25,3 %
Québec (excluant l'ÉTS)	8 198 687 $	7 819 350 $	- 379 337 $	- 4,6 %	- 14,6 %
ÉTS	1 663 895 $	1 378 655 $	- 285 240 $	- 17,1 %	
Sherbrooke	3 871 018 $	4 016 765 $	145 747 $	3,8 %	-1,0 %
TOTAL	25 850 384 $	25 037 161 $			
Écart[a]		813 223 $			

[a] Le document d'encadrement ne réfère aucunement à un quelconque écart pour 1992-1993.

Il n'est certes pas prudent de dégager une constance pour identifier les gagnants et les perdants des modifications apportées en 1992-1993 sur la base d'une seule et même année puisque la pondération sectorielle des variations des effectifs à financer varie d'une année à l'autre. Pour fins de démonstration, nous avons choisi de répéter l'exercice à partir des paramètres de 1990-1991 et on remarque que certains établissements passent du camp des perdants à celui des gagnants. Cependant, il y a une constance en ce qui concerne la Polytechnique et l'ÉTS. Si cette dernière a le privilège d'être en partie sous le couvert du parapluie discrétionnaire encore cette année à l'égard du plein financement, ce n'est pas le cas du premier établissement qui se verra, toutes choses étant égales par ailleurs, proportionnellement plus affecté par rapport aux autres établissements par le changement de structure proposé.

La présente démonstration voulant avant tout mettre en lumière l'effet de l'implantation d'une nouvelle structure de financement de la variation des clientèles, nous avons cru intéressant de la dissocier, dans un premier temps, de l'effet imputable au prélèvement nécessaire aux fins du plein financement. L'exercice est cependant complété avec le tableau suivant. Considérant l'ensemble des redéploiements inhérents au financement de la variation des effectifs en 1992-1993 sur la base des paramètres de 1991-1992, le tableau 8 indique que certains établissements auraient vu leur financement au titre de la variation des effectifs augmenter de plus de 24,9 % ou diminuer de 21,6 % par rapport à la situation où la structure 70 % vs 50 % aurait prévalu.

Tableau 8: Impact estimé des modifications à la structure du financement de la variation des effectifs et des prélèvements en 1992-1993 sur la répartition des sommes entre les établissements à partir des paramètres de 1991-1992

	Structure 1992-1993 (Taux = 58,0 %) Taux après prélèvements = 55,6 %			Écart Structure 58 vs 70-50	Ensemble des écarts par rapport 70 - 50
	Prélèvements 4,55 %	Financement A 100 %	Impact Net		
Bishop's	25 677 $		- 4,6 %	50 862 $	4,9 %
Concordia	75 482 $		- 4,6 %	- 194 476 $	- 14,6 %
HÉC	49 226 $		- 4,6 %	- 202 054 $	- 19,6 %
Laval	143 985 $	147 840 $	0,1 %	160 925 $	5,1 %
McGill	74 410 $	137 760 $	3,5 %	- 164 060 $	- 5,1 %
Montréal	88 180 $	442 103 $	13,9 %	224 017 $	24,9 %
Polytechnique	35 458 $		- 4,6 %	- 169 597 $	- 21,6 %
Québec (excluant l'ÉTS)	355 942 $		- 4,6 %	- 379 337 $	- 9,0 %
ÉTS		303 503 $	22,0 %	- 285 240 $	1,1 %
Sherbrooke	182 846 $		- 4,6 %	145 747 $	-1,0 %
TOTAL	1 031 206 $				

Considérant le fait qu'il s'agit là de rien de moins que d'un redressement des bases impliquant un redéploiement de près de 4 M $, soit près de 10 % des sommes affectées au redressement des deux dernières années, il y a lieu de s'étonner que les documents ministériels fassent peu de cas de l'équité sous-jacente. Le Ministère ayant en mains les paramètres de base pour effectuer les estimations pour l'année en cours, il aurait été intéressant de jauger l'ampleur des enjeux réels. Cependant, les résultats

précédents n'en permettent pas moins d'apprécier que ceux-ci auraient mérité un meilleur encadrement.

Le Conseil ne s'objecte pas au fait de tendre vers une structure de financement à taux unique et que cette tendance est parfaitement compatible avec la revue du calcul des coûts moyens que la Ministre annonce pour l'an prochain. Cependant le changement est subit et, qui plus est, fort significatif pour certains établissements. Compte tenu des changements annoncés en ce qui concerne la question du financement de la variation des effectifs, le Conseil est d'avis qu'il serait préférable de consolider les changements. Ceci permettrait de prendre en compte les effets nets et d'élaborer une stratégie assurant une implantation harmonieuse des changements. L'ensemble des effets, qui si rien ne change d'ici l'an prochain, aura été réparti sur trois ans sans pour autant qu'une quelconque stratégie d'ensemble ne transpire de l'opération. D'ailleurs, dans son avis de l'an dernier, le Conseil avait souhaité "[...] que le mécanisme de financement des clientèles additionnelles ne subisse pas de modifications aussi fréquentes que celles intervenues entre 1977 et 1985 qui affectent la stabilité de la politique de financement."[27]

Recommandation 4:

Le Conseil recommande à la Ministre de l'Enseignement et de la Science que la substitution d'un taux unique à l'actuelle modulation sectorielle servant au calcul du financement de la variation des effectifs soit reportée afin d'être considérée simultanément avec l'introduction des changements annoncés par la Ministre pour l'an prochain.

3.2 Diplomation

L'enveloppe de 15,4 M $ réservée pour le financement de la diplomation n'est pas sans affecter les bases de financement des établissements. Parce que les sommes qui

27. *Ibidem*, supra note 22.

ont servi à créer cette enveloppe se substituent à la compression effectuée en début d'année, il est intéressant de vérifier si la répartition proposée par la Ministre diffère de ce qu'elle aurait été si l'enveloppe avait été allouée dans un ordre correspondant à celui des compressions du Discours sur le budget. Il faut rappeler que les sommes allouées pour la diplomation n'ont pas la portée récurrente de celles qui ont été retirées du financement des universités.

Le tableau 9 nous donne, dans un premier temps, la répartition définitive retenue par le Ministère selon le nombre de grades décernés pour l'année 1991. Dans un deuxième temps, on retrouve la répartition du montant de 15,4 M $ résultant de l'application de la formule de financement sans considérer la diplomation. On constate que trois établissements, soit l'UQ, Montréal et Polytechnique se voient privés de plus de 850 000 $ qui sont redéployés vers les autres établissements. Ce sont Concordia, McGill et Sherbrooke qui inscrivent les gains les plus importants. La dernière colonne du tableau donne une répartition tirée de la moyenne des diplômes considérés soit le baccalauréat, la maîtrise et le doctorat décernés au cours des trois dernières années. On voit que les établissements ne font pas du tout les mêmes gains ou pertes relatifs. Les écarts entre les établissements demeurent importants.

Tableau 9: Écarts de la répartition des 15,4 M $ dédiés à l'accroissement du nombre de diplômés et diverses alternatives

	Répartition proposée MESS - diplômés 1991	Répartition des compressions	Écart A-B	Répartition diplômés 1989 à 1991	Écart D-B
	A	B	C	D	E
Bishop's	180 412 $	147 443 $	32 969 $	166 292 $	18 849 $
Concordia	1 736 316 $	1 463 675 $	272 641 $	1 720 715 $	257 040 $
HÉC	469 828 $	377 822 $	92 006 $	438 777 $	60 955 $
Laval	2 932 186 $	2 845 949 $	86 237 $	2 852 957 $	7 008 $
McGill	2 422 130 $	2 183 993 $	238 137 $	2 506 394 $	322 401 $
Montréal	2 368 111 $	2 718 472 $	- 350 361 $	2 354 080 $	- 364 392 $
Polytechnique	395 344 $	509 906 $	- 114 562 $	398 782 $	- 111 124 $
Québec	3 660 248 $	4 045 455 $	- 385 207 $	3 708 496 $	- 336 959 $
Sherbrooke	1 194 025 $	1 065 887 $	128 138 $	1 212 109 $	146 222 $

On constate également l'effet important de redistribution joué par le passage d'un financement accordé sur la base de coûts moyens par secteur disciplinaire à un financement forfaitaire sur la base du nombre de diplômes. Polytechnique, dont les coûts disciplinaires moyens sont plus élevés, mais qui décerne moins de diplômes (819) que les HÉC (1 029), voit cette dernière récupérer un montant presque équivalent aux sommes que Polytechnique perd par l'introduction du financement de la diplomation. Il faut craindre que de tels effets de redistribution soient aggravés si la Ministre devait convertir une part plus importante des subventions actuellement allouées au titre de la subvention de base pour les fins de la diplomation. Nous nous éloignerions du mode privilégié dans la formule de financement actuelle, basée sur la reconnaissance de coûts réels ou normalisés, en privilégiant davantage le caractère forfaitaire du financement annuel.

Pour illustrer les variations possibles dans les montants alloués selon les paramètres retenus, le Conseil a aussi mesuré la répartition de l'enveloppe de 15,4 M $ qui résulterait d'une prise en compte des certificats décernés. Pour les fins de la démonstration, le Conseil a attribué au certificat un poids nominal de 100 $. Tout comme pour l'analyse précédente, le tableau 10 présente les résultats obtenus en considérant l'année 1991 et aussi la moyenne observée au cours des trois dernières années. Puisqu'il s'agit d'une mesure a posteriori, l'analyse permet de voir comment se comporte la répartition entre les établissements en considérant l'ensemble de leurs activités. On voit tout de suite s'amoindrir les effets par rapport à la répartition prévue a priori. Polytechnique voit ses pertes s'accroître tandis que Laval voit ses gains se transformer en pertes. Celles-ci s'accroissent si la moyenne de trois ans est utilisée aux fins de calcul.

Le Conseil n'entend pas ici proposer une répartition plutôt qu'une autre. Il ne faut pas conclure non plus qu'il favorise, à ce stade-ci, le financement des certificats décernés. Ces questions seront abordées lors des travaux qu'il entreprend sur la question de la diplomation. Le Conseil tenait toutefois à illustrer que les modalités retenues par la Ministre ne sont pas neutres et que d'autres modalités pourraient engendrer des effets bien différents.

Tableau 10: Écarts de la répartition des 15,4 M $ dédiés à l'accroissement du nombre de diplômés incluant les certificats

	Répartition - diplômés 1991 + certificats	Répartition des compressions	Écart A-B	Répartition diplômés + certificat 1989 à 1991	Écart D-B
	A	B	C	D	E
Bishop's	166 391 $	147 443 $	18 948 $	152 935 $	5 492 $
Concordia	1 593 624 $	1 463 675 $	129 949 $	1 581 757 $	118 082 $
HÉC	511 167 $	377 822 $	133 345 $	480 147 $	102 325 $
Laval	2 804 986 $	2 845 949 $	- 40 963 $	2 746 336 $	- 99 613 $
McGill	2 303 588 $	2 183 993 $	119 595 $	2 382 011 $	198 018 $
Montréal	2 558 615 $	2 718 472 $	- 159 857 $	2 543 946 $	- 174 526 $
Polytechnique	366 220 $	509 906 $	- 143 686 $	370 036$	- 139 870 $
Québec	3 896 577 $	4 045 455 $	- 148 878 $	3 929 721 $	- 115 734 $
Sherbrooke	1 157 433 $	1 065 887 $	91 546 $	1 171 711 $	105 824 $

3.3 Droits de scolarité

L'examen de la répartition ne saurait être complet sans considérer les changements du mode d'intégration des revenus tirés des droits de scolarité par chacun des établissements dans la répartition de l'enveloppe. Jusqu'ici, le mode d'intégration établissait une forme de redéploiement entre les universités dont les effets nets restent difficiles à cerner. Ceux-ci tenaient au fait que la dépense considérée aux fins de distribuer la subvention a évolué dans des proportions différentes des revenus alors que ceux-ci sont déduits afin de déterminer le montant de la subvention devant être reconnu à chacune des universités.

Ainsi, avant la modification proposée une université qui décidait d'augmenter la contribution de ses étudiants en vertu du régime général, pouvait ne pas récolter la totalité du supplément perçu. La prise en compte des revenus admissibles dans le cadre de la détermination de sa subvention pouvait faire en sorte de répartir une partie de ce supplément entre les autres établissements. L'application de plafonnements différents peut être considérée comme une source de différenciation significative du niveau des droits de scolarité donnant droit, jusqu'à l'an dernier, à un redéploiement implicite. Comme les revenus de la majoration facultative ne sont pas

considérés dans le cadre de la mécanique, les universités pouvaient, et peuvent toujours, compter sur la totalité des sommes ainsi perçues.

La prise en compte des revenus perçus en vertu du régime particulier permet d'illustrer différemment le redéploiement. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ces revenus sont rapatriés, sous forme d'écriture comptable au moment d'évaluer la subvention à verser, dans les coffres du gouvernement et servent donc ainsi à financer une partie de la subvention qui sera finalement arrêtée pour l'ensemble des universités. Aux fins du calcul de la subvention, le Ministère considère que l'université a besoin de ressources équivalentes pour former un étudiant, qu'il soit étranger ou non. Comme l'enveloppe était distribuée suivant les dépenses de base, les universités ne pouvaient prétendre, toutes choses étant égales par ailleurs, obtenir un meilleur financement par étudiant même si elle pouvait compter en ses rangs des étudiants étrangers payant des droits majorés, pas plus qu'elles ne pourront le faire à l'avenir et le Conseil appuie les autorités en ce sens.

En lieu et place de la dépense de base, la subvention de base servira dorénavant à répartir l'enveloppe réservée au financement des dépenses de fonctionnement des universités. Le tableau 11 trace les grandes lignes des changements apportés en 1992-1993 au mode de calcul de la subvention reconnue. Notons que la répartition de l'enveloppe de base se fera dorénavant suivant la subvention de base ajustée. Celle-ci étant calculée pour une première fois en 1992-1993 à partir des dépenses réelles, la prise en compte des revenus est ainsi rendue nécessaire. Le Ministère a estimé des revenus normalisés afin d'escompter un apport équitable de la part de chaque étudiant québécois (ÉÉTC). Cette opération a été effectuée une fois pour toutes et, dorénavant, aucune notion de revenus n'interviendra dans le cadre de la détermination de la subvention reconnue à chaque université. Ainsi, une université qui entend à partir de 1992-1993, dans le cadre des limites prescrites en vertu du régime général, demander à ses étudiants une contribution plus élevée par rapport à la moyenne, pourra compter sur la totalité de cette contribution alors qu'auparavant, le résultat net n'était pas assuré a priori.

Tableau 11: Base de répartition et détermination de la subvention reconnue au titre des dépenses de fonctionnement

Base de répartition	1991-1992	1992-1993
Avant 1992-1993	*Dépenses de base ajustées*	Dépenses de base ajustées
	+ Ajustements spécifiques	
	- Revenus admissibles **réels**	- Revenus **normalisés**
À partir de 1992-1993		= *Subvention de base ajustée*
		+ Ajustements spécifiques
	= Subvention reconnue	= Subvention reconnue

Le Conseil appuie d'autant plus l'initiative des autorités ministérielles dans cette démarche qu'elle agit dans le sens d'une recommandation qu'il formulait l'an dernier.[28] On évitera des disparités qui pouvaient faire en sorte que finalement, un étudiant puisse ne pas profiter de l'effort relatif supplémentaire qu'il était appelé à faire. Le Conseil aurait apprécié que les documents d'encadrement apportent un éclairage sur l'ampleur des disparités que ces changements devraient pouvoir atténuer. Cet éclairage aurait également permis de compléter la perspective d'ensemble de l'impact des changements pour chacun des établissements. Il faut espérer que les écarts entre les revenus normalisés et les revenus réels ne contribuent pas à accentuer davantage ceux qui résultent des modifications décrites précédemment. Quel que soit le sens de l'écart imputable à ce changement, le financement devrait pouvoir être rétabli de façon autonome par les universités en modifiant le niveau ou la structure des droits de scolarité. C'est la raison pour laquelle l'analyse n'est pas poussée plus à fond en ce qui concerne les effets de redistribution et que la synthèse qui suit ne prend pas en compte ces effets.

3.4 Synthèse des effets

Après avoir examiné l'impact de chacune des modifications touchant le mode d'allocation des ressources aux universités en 1992-1993 au chapitre des dépenses de

28. *Ibid*, supra note 14, p. 11.

fonctionnement sur la répartition de l'enveloppe, le présent titre en offre une perspective consolidée. La mesure assurant le financement à 100 % de certaines clientèles additionnelles interférant dans le mode préétabli, il s'avère justifié de la retenir aux fins d'établir cette consolidation. Le tableau 12 qui suit met en évidence que la conjugaison des effets, en retenant pour la démonstration l'addition d'écarts référant à deux années différentes, permet à certains établissements de s'en sortir avec plus de ressources que le statu quo ne le leur aurait octroyé alors que d'autres obtiennent, à peu de chose près, l'équivalent tandis que certains perdent au change. Parmi les gagnants, on retrouve les universités Bishop's, Laval, Montréal et McGill.

Tableau 12: Synthèse des effets de redistribution engendrés par les modifications apportées à la formule de financement

	Répartition sans modification			Écart			
	Structure 70%&50%	15,4 M $ suivant les compressions	TOTAL	Structure 58% & fin. à 100%	Diplo-mation	TOTAL	
Bishop's	512 213 $	147 443 $	659 656 $	50 852 $	32 969 $	83 821 $	12,7 %
Concordia	1 852 681 $	1 463 675 $	3 316 356 $	- 194 476 $	272 641 $	78 165 $	2,4 %
HÉC	1 283 460 $	377 822 $	1 661 282 $	-202 054 $	92 006 $	-110 048 $	- 6,6 %
Laval	3 206 315 $	2 845 949 $	6 052 264 $	308 765 $	86 237 $	395 002 $	6,5 %
McGill	1 988 934 $	2 183 993 $	4 172 927 $	- 26 300 $	238 137 $	211 837 $	5,1 %
Montréal	2 323 639 $	2 718 472 $	5 042 111 $	666 120 $	- 350 361 $	315 759 $	6,3 %
Polytechnique	948 542 $	509 906 $	1 458 448 $	- 169 597 $	- 114 562 $	- 284 159 $	- 19,5 %
Québec	9 862 582 $	4 045 455 $	13 908 037 $	- 361 074 $	- 385 207 $	- 746 281 $	- 5,4 %
Sherbrooke	3 871 018 $	1 065 887 $	4 936 905 $	145 747 $	128 138 $	273 885 $	5,5 %

Du côté des perdants, se retrouvent dans l'ordre la Polytechnique, le HÉC et le réseau de l'Université du Québec. Ce premier établissement voit, en présence de la structure de financement 1992-1993, une part substantielle de son financement additionnel détournée vers d'autres établissements et ce, sans aucune annonce préalable. Par rapport au budget global des établissements, nous l'avons déjà mentionné, les sommes impliquées peuvent difficilement apparaître déterminantes. Cependant, lorsque l'analyse s'en tient aux sommes additionnelles, il s'agit d'un écart de près de 10 % pour Polytechnique et de près de 3 % dans le cas des HÉC. Rappelons qu'une partie des effets comporte un caractère structurel.

4. CHANGEMENTS ANNONCÉS

Le présent chapitre traite succinctement des changements annoncés par la Ministre concernant le calcul du coût moyen par ÉÉTC aux fins du financement de la variation des effectifs. Nous l'avons vu précédemment, le taux de financement de la variation des effectifs ne sera plus, à compter de 1992-1993, modulé suivant deux grandes catégories de secteurs. Dorénavant, un seul taux s'applique pour chacun des onze secteurs de financement. Par ailleurs, si chacun de ces secteurs de financement (voir tableau 4) aura le même taux de financement, il n'en est toujours pas de même pour les coûts moyens. Ainsi, chaque secteur a un coût moyen d'enseignement spécifique. Suivant le document d'encadrement, le Ministère envisage de recalculer les coûts moyens à partir des données financières de 1989-1990 et de réviser les onze secteurs actuels de financement selon les quatre catégories présentées au tableau suivant. Notons que ces catégories regroupent tantôt des secteurs et tantôt des programmes.

Compte tenu que la Ministre envisage de modifier les poids relatifs des différents cycles d'études aux fins des calculs du financement de la variation des effectifs, le résultat final par rapport à la situation actuelle ne peut être évalué. Sur la base des informations contenues au tableau qui suit, la détermination d'un coût moyen par catégorie risque d'affecter plus que proportionnellement certains programmes. Compte tenu que les pondérations relatives des diverses clientèles interviennent dans la dynamique financière pertinente, il est difficile de tirer des conclusions. Sans présumer de l'issue finale pour chacun des établissements, le Conseil tient à répéter qu'il s'agira là d'une intervention majeure pour une troisième année consécutive au chapitre du financement de la variation des effectifs et que la stratégie d'ensemble n'est, pour le moins que l'on puisse dire, pas des plus transparente.

Le réaménagement proposé impliquera un redéploiement de fonds. Il faut espérer que le Ministère, dans son prochain document d'encadrement, offrira une réconciliation avec la situation actuelle afin, d'une part, d'apprécier la répartition relative des sommes impliquées par rapport à la situation qui prévalait auparavant et, d'autre part, de s'assurer qu'une compression ne soit pas ainsi déguisée. La réalisation de ce même document d'encadrement apparaît être au Conseil un moment idéal pour présenter un bilan des différents impacts associés à la refonte, à la pièce, du

financement des clientèles additionnelles depuis trois ans. Il lui apparaît également le lieu privilégié pour mettre en lumière les principes de base ayant guidé et incité les autorités à enclencher cette refonte et à expliquer sa stratégie d'implantation.

Tableau 13: Regroupement proposé aux fins d'établir le coût moyen utilisé dans le calcul du financement de la variation des effectifs

		Coûts 1991-1992
Catégorie 1	Programmes de médecine	9 133 $
Catégorie 2	Programmes de médecine dentaire	14 134 $
	Programmes de médecine vétérinaire	14 134 $
	Programmes d'optométrie	14 134 $
Catégorie 3	Sciences pures	6 922 $
	Sciences appliquées	6 010 $
	Arts	6 399 $
	Para-médical	6 538 $
	Pharmacie	14 134 $
Catégorie 4	Sciences humaines	4 414 $
	Sciences de l'administration	3 330 $
	Sciences de l'éducation	5 218 $
	Droit	4 090 $
	Lettres	4 500 $

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse du niveau de l'enveloppe des subventions des dépenses de fonctionnement pour 1992-1993 a révélé sa faible croissance par rapport à l'an dernier. Par ÉÉTC, l'analyse offre une perspective pour le moins décevante par rapport aux efforts déployés quelques années auparavant pour redresser la situation financière des universités québécoises. Conscient que celle-ci reflète le contexte budgétaire avec lequel le gouvernement est aux prises, l'ampleur de la baisse n'en demeure pas moins préoccupant et appelle à la vigilance. Devant un tel constat, la mobilisation pour résorber les déficits exigera des interventions convaincantes pour rassurer les universités et les étudiants sur le devenir du financement étatique. Face à une telle situation, la transparence apparaît au Conseil comme le meilleur gage d'une collaboration soutenue.

Les crédits nouveaux se faisant de plus en plus rares, les interventions à l'égard de leur distribution revêtent d'autant plus d'importance. Or, pour une deuxième année consécutive, les autorités triturent l'allocation de l'enveloppe du financement des clientèles additionnelles sans que leur encadrement permette de déceler une stratégie d'ensemble. C'est pourquoi, dans le cadre du présent avis, le Conseil a cru bon de démontrer qu'à la marge, l'impact des changements à ce chapitre s'avère loin d'être proportionnel et nécessite un meilleur étaiement et ce, d'autant plus que d'autres changements majeurs sont déjà annoncés. Compte tenu de cette démonstration, le Conseil tient à rappeler la pauvreté du support qu'apportent les documents d'encadrement fournis dans l'appréciation de la refonte entreprise au cours des dernières années.

La mesure visant à accroître le nombre de diplômés, quoique louable en principe, apparaît au Conseil empreinte de précipitation. Celle-ci est d'autant plus déplorable que le sérieux des objectifs visés appelle à la concertation quant aux moyens à privilégier pour les atteindre et ce, dans un contexte financier aussi serré, avec la meilleure efficience possible. C'est pourquoi le Conseil entend revenir sur cette question du financement de la diplomation après une étude plus approfondie.

Le Conseil accueille favorablement le nouveau mode de calcul de la subvention qui, en ne faisant plus intervenir les revenus perçus par les universités en vertu du régime général, permet d'assurer aux étudiants l'usufruit de leur effort pécuniaire relatif. La prise en compte des revenus perçus en vertu du régime particulier demeure inchangée et cela apparaît tout à fait équitable au Conseil. Quoique les principes sous-jacents des modifications au mode de calcul relèvent de l'évidence, il n'en demeure pas moins qu'ils conditionneront, dans un sens ou dans un autre, l'exercice budgétaire des universités et impliqueront pour certaines, pour un niveau de ressources comparable, une augmentation du niveau ou un changement à la structure de leurs droits de scolarités. Si c'est là le reflet du bien-fondé d'implanter le nouveau mode de calcul, il n'en reste pas moins qu'il aurait été intéressant d'offrir aux intervenants une idée de l'ampleur des biais tolérés jusqu'ici. L'appréciation rigoureuse exigerait cependant de connaître les résultats et les bases de l'évaluation des revenus normalisés, ce que les autorités ont omis d'offrir dans les documents d'encadrement.

En terminant, le Conseil insiste auprès de la Ministre pour que le financement universitaire soit mieux soutenu d'une année à l'autre et que celui-ci s'effectue sur des bases prévisibles et rigoureuses où l'aléatoire et le discrétionnaire n'y prennent pas une place de plus en plus importante et impromptue.

Concernant les subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année 1992-1993, le Conseil des universités:

1. *déplore le désengagement du gouvernement et recommande à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de reprendre les efforts pour faire en sorte d'atteindre et de maintenir un niveau de financement adéquat des subventions de fonctionnement des universités;*

2. *recommande à la Ministre de convenir avec les universités d'un mode de calcul et de répartition des sommes nécessaires pour supporter les charges associées au vieillissement des personnels. En référant à une structure de contrôle, ce mode de calcul devrait assurer le respect de l'autonomie des universités et en même temps permettre une prise en*

compte de certaines réalités propres non seulement au réseau universitaire mais aussi propres à chaque établissement;

3. *recommande à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'obtenir que les sommes nécessaires au financement à 100 % de la variation des clientèles des programmes qu'elle détermine proviennent d'une enveloppe spécifique;*

4. *recommande à la Ministre de l'Enseignement et de la Science que la substitution d'un taux unique à l'actuelle modulation sectorielle servant au calcul du financement de la variation des effectifs soit reportée afin d'être considérée simultanément avec l'introduction des changements annoncés par la Ministre pour l'an prochain.*

ANNEXE A

Demande d'avis, 14 avril 1992

Gouvernement
du Québec

La ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Science

Québec, le 14 avril 1992

Madame Christiane Querido
Présidente
Conseil des universités
2700, boulevard Laurier
Édifice Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2L8

Madame,

Par la présente, je sollicite du Conseil des universités un avis sur le niveau de l'enveloppe des subventions de fonctionnement aux universités pour l'année 1992-1993, ainsi que sur la répartition de cette enveloppe entre les établissements.

En 1991-1992, les subventions de fonctionnement initialement estimées à 1 496,8 M $ ont atteint 1 512,6 M $ à la suite de divers ajustements, dont l'indexation de la rémunération de toutes les catégories de personnels. Pour l'année 1992-1993, l'enveloppe des subventions de fonctionnement est fixée à 1 537,9 M $, soit une augmentation de 25,3 M $ par rapport à celle de l'année précédente. Les subventions de fonctionnement et les revenus nets des droits de scolarité, estimés à 176 M $, rapporteront des revenus généraux de 1 713,9 M $ aux universités québécoises en 1992-1993.

Vous trouverez ci-joint le document d'encadrement du calcul des subventions de fonctionnement aux universités pour l'année 1992-1993. Ce document renferme les principales composantes de l'enveloppe, de même que les modifications que je compte apporter aux règles budgétaires pour la prochaine année.

.../2

Les représentants du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science demeurent à votre disposition pour vous fournir les renseignements additionnels que vous jugerez nécessaires pour la formulation de votre avis.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Lucienne Robillard

LUCIENNE ROBILLARD

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE

DOCUMENT D'ENCADREMENT DU CALCUL DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX UNIVERSITÉS EN 1992-1993

DGERU-DRMF
1992-03-31

INTRODUCTION

Ce document présente les principaux paramètres relatifs aux calculs des subventions de fonctionnement qui seront versées aux universités pour l'année 1992-1993.

1. NIVEAU DE FINANCEMENT EN 1992-1993

L'enveloppe des subventions de l'année 1992-1993 est calculée sur la base de l'enveloppe récurrente 1991-1992 consentie par le gouvernement. Elle est fixée à 1 537,9 M $, soit une augmentation de 25,3 M $ par rapport à la subvention de l'année précédente qui atteignait 1 512,6 M $.

En 1992-1993, les universités garderont la totalité des revenus des droits de scolarité qu'elles percevront puisque le financement se fera dorénavant sur la base de la subvention qui sera détachée des droits de scolarité. Les revenus nets des droits de scolarité sont estimés à 176 M $ en 1992-1993.

Ainsi, les revenus généraux des universités atteindront 1 713,9 M $, soit 2,2 % de plus que ceux de 1991-1992 qui se chiffraient à 1 677,6 M $.

2. LA SUBVENTION GOUVERNEMENTALE DE 1992-1993

2.1 Ajustements récurrents à la base pour 1992-1993

La subvention de base de 1 454,5 M $ est établie en additionnant à celle de 1991-1992 des ajustements concernant l'indexation, le financement de la variation de l'effectif étudiant et une compensation pour la modification apportée à la taxe de vente du Québec.

2.1.1 Indexation

En conformité avec la proposition faite par le gouvernement aux centrales syndicales, le taux d'indexation des masses salariales est de 1,5 % permettant ainsi des augmentations de 1 % le 1er juin 1992 et de 1 % le 1er décembre 1992.

Comme l'an dernier, le gouvernement accorde une indexation correspondante à 0,22 % des masses salariales pour couvrir les coûts relatifs au vieillissement des personnels. La hausse des contributions patronales est de l'ordre de 2,3 M $. Aucune indexation n'est prévue pour les dépenses non salariales. Le coût d'application de ces paramètres à la subvention de base totalise 23,1 M $.

Dans le cadre de la politique gouvernementale de réduction des dépenses, un montant de 10,9 M $, équivalant à 2 % de la masse salariale des personnels non enseignants, est retranché de la base de financement.

2.1.2 Financement de la variation de l'effectif étudiant

Un montant de 17,1 M $ est alloué pour financer la variation de l'effectif étudiant (EETC) entre les années civiles 1991 et 1990. Par sa décision en date du 19 février 1992, le Conseil des ministres a fixé le taux global de financement à 58 % des coûts moyens de formation.

Les nouvelles clientèles des programmes prioritaires seront financées à 100 % des coûts moyens. En 1992-1993, cette mesure s'appliquera aux programmes d'ergothérapie, aux baccalauréats en

génie de l'École de technologie supérieure (ETS) et aux programmes de musique de l'Université de Sherbrooke. De plus, certains programmes s'adressant particulièrement aux autochtones, pourraient faire l'objet d'un financement à 100 %. Le taux de financement des autres clientèles sera déterminé en fonction des ressources résiduelles disponibles.

Depuis plusieurs années, le mécanisme de financement des variations de l'effectif étudiant est basé sur les coûts moyens par EETC de onze secteurs disciplinaires et de quatre séries de pondérations des cycles d'études. Le MESS envisage de recalculer les coûts à partir des données financières de 1989-1990 et de regrouper les onze secteurs en quatre catégories:

Cat. 1: programmes de médecine;
Cat. 2: programmes de médecine dentaire, de médecine vétérinaire et d'optométrie;
Cat. 3: sciences pures, appliquées, arts, para-médical et pharmacie;
Cat. 4: sciences humaines, de l'administration, de l'éducation, droit et lettres.

Un regroupement des secteurs disciplinaires nécessitera une révision des pondérations des cycles d'études. Le Ministère étudie actuellement cette question en tenant compte des commentaires formulés par les universités.

2.1.3 Taxe de vente du Québec

La nouvelle taxe de vente du Québec, qui entrera en vigueur le 1er juillet 1992, utilisera un taux de 8 % au lieu de 7 % prévu à l'origine. Une somme de 4 M $ compensera les coûts additionnels générés par cette modification fiscale.

2.2 Ajustements spécifiques

Des ajouts forfaitaires de 83,4 M $ s'additionnent à la subvention de base de 1 454,5 M $ portant ainsi la subvention totale à 1 537,9 M $. Parmi les principaux ajustements spécifiques, l'enveloppe des frais indirects de la recherche est de l'ordre de 29,4 M $, la dernière phase des actions structurantes nécessitera 9,3 M $. Le coût des locations d'espaces s'établit à 42,3 M $ et un ajustement forfaitaire à la rémunération des cadres nécessitera 2,4 M $.

3. LES DROITS DE SCOLARITÉ EN 1992-1993

En décembre 1991, le Conseil des ministres a décidé d'indexer de 6 % les droits de scolarité des étudiants assujettis au régime général. Le régime particulier des droits de scolarité applicable aux étudiants étrangers a été modifié et permet maintenant de distinguer deux composantes. D'une part, les étudiants étrangers paieront en 1992-1993 les droits applicables aux étudiants canadiens selon la tarification en vigueur dans l'université où ils sont inscrits. D'autre part, les étudiants étrangers non exemptés devront payer, en plus des droits de scolarité réguliers, un montant forfaitaire de 193 $ du crédit jusqu'à concurrence de 2 894 $ par trimestre.

Alors que les droits de scolarité réguliers restent la propriété de l'université qui les perçoit, les revenus des montants forfaitaires seront récupérés par le Ministère. Les universités devront déclarer de façon distincte, au rapport financier annuel, les revenus des droits de scolarité et les revenus générés par la perception des montants forfaitaires. Le tableau 1 illustre la tarification applicable en 1992-1993.

TABLEAU 1

LES DROITS DE SCOLARITÉ DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

1992-1993

	DROITS DE SCOLARITÉ CANADIENS	+	FORFAITAIRE
. Réguliers	Droits institutionnels		193 $ / crédit max: 2 894 $/trimestre
. Résidents en médecine	Droits institutionnels		2 894 $ pour trois trimestres
. 2e + 3e cycles Programme de recherche			
- Résidence	Droits institutionnels		2 894 $ / trimestre
- Rédaction de thèse	Droits institutionnels		175 $ / trimestre

DGERU-DRMF
1992-03-30

TABLEAU 2

Le financement des universités en 1992-1993

	($ 000)	($ 000)
1. Subvention gouvernementale		
A. Subvention 1991-1992		1 512 550,3
B. Coûts non récurrents		91 352,8
C. Subvention récurrente (A - B)		1 421 197,5
D. Ajouts récurrents		
- Indexation	12 127,6	
- Variation de l'effectif étudiant	17 134,7	
- Taxe de vente du Québec	4 034,2	33 296,5
E. Subvention de base (C + D)		1 454 494,0
F. Ajouts forfaitaires		
- Frais indirects de la recherche	29 400,0	
- Locations d'espaces	42 280,0	
- Actions structurantes	9 313,3	
- Ajustements forfaitaires à la rémunération	2 374,5	
- Autres ajustements	17,9	83 385,7
G. Subvention totale (E + F)		1 537 879,7
2. Revenus nets des droits de scolarité		176 000,0
TOTAL DES REVENUS GÉNÉRAUX DE FONCTIONNEMENT		1 713 879,7

DGERU-DRMF
1992-03-31

ANNEXE B

Avis de modifications, 29 juin 1992

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Bureau du sous-ministre

REÇU
JUIN 6 1992
CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Québec, le 29 juin 1992

Madame Christiane Querido
Présidente
Conseil des universités
2700, boulevard Laurier
Edifice Frontenac
8e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2L8

Madame la Présidente,

Le 14 avril dernier, Madame la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science demandait au Conseil des universités un avis sur le niveau et la répartition de l'enveloppe de subventions de fonctionnement aux universités pour l'année 1992-1993.

La présente a pour but de vous informer des principales modifications qui ont été apportées depuis lors à l'enveloppe des subventions de fonctionnement pour l'année 1992-1993.

Au chapitre de l'indexation des traitements, conformément à la loi 37, qui prolonge les conventions collectives du secteur public, le taux d'indexation des masses salariales s'accroît de 1,5 % à 3,26 %. Le Discours sur le budget 1992-1993 prévoit une réduction supplémentaire équivalant à 2 % de la masse salariale du personnel non enseignant ainsi qu'une réduction de 2 % des dépenses non salariales. Le résultat net de ces deux opérations fait passer le montant net d'indexation de 12,1 M $ à 17,9 M $.

L'enveloppe des variations de l'effectif étudiant, initialement fixée à 17,1 M $, atteint 25,3 M $ étant donné que l'augmentation de l'effectif étudiant a été supérieure aux prévisions.

.../2

La taxe de vente du Québec applicable aux services entrera en vigueur le 1er juillet 1992. Son taux a été fixé à 4 % plutôt qu'à 8 %. Le taux de remboursement aux universités augmente de 23 % à 30 %. Une somme de 4 M $ était à l'origine prévue afin de compenser les coûts additionnels générés par la hausse anticipée de 7 % à 8 % de la taxe de vente. La réduction de 8 % à 4 % du taux de la taxe de vente applicable aux services et l'augmentation du taux de remboursement annulent le besoin d'une compensation monétaire.

Plusieurs universités ont effectué des changements dans la structure de leurs droits de scolarité. Il en résultera des revenus accrus pour les établissements et des coûts croissants au régime d'aide financière aux étudiants. En conséquence, une somme supplémentaire provisoirement fixée à 5,9 M $ s'ajoute au transfert prévu de 2,7 M $.

Ces informations contribueront sans doute à mieux évaluer les subventions de fonctionnement accordées aux universités pour 1992-1993.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint
à l'enseignement et à la recherche
universitaires,

Léonce Beaupré

ANNEXE C

Informations supplémentaires, 17 septembre 1992

Gouvernement du Québec

La ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Québec, le 17 septembre 1992

Madame Christiane Querido
Présidente
Conseil des universités
2700, boulevard Laurier
Edifice Frontenac, 8e étage
Ste-Foy (Québec)
G1V 2L8

Madame,

J'ai demandé au Conseil des universités de donner son avis sur le financement des universités pour 1992-1993. Avant que le Conseil ne formule cet avis, je crois utile de vous transmettre des données supplémentaires sur le niveau de financement que le gouvernement entend apporter.

Afin d'encourager les universités à conduire les étudiants au terme des études de baccalauréat, de maîtrise ou de doctorat, une subvention globale de 15,4 M $ sera distribuée sur la base du nombre de grades décernés au cours de l'année précédente. Les paramètres que je compte utiliser sont les suivants: 500 $ par baccalauréat, 600 $ par maîtrise et 1 000 $ par doctorat décerné.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Lucienne Robillard

LUCIENNE ROBILLARD

REÇU
SEP 21 1992
CONSEIL DES UNIVERSITÉS

LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Madame Christiane Querido
Présidente
Conseil des universités

Monsieur Paul Joseph Albert
Département de Biologie
Université Concordia

Madame Chantal Aurousseau
Étudiante au doctorat
Université du Québec à Montréal

Monsieur André Boutin
Président de la Société pour la
promotion de la science et de
la technologie

Madame Nicole Brodeur
Sous-ministre associée
Ministère des Communautés culturelles
et de l'Immigration du Québec

Monsieur Esteban Chornet
Directeur du LAML
Université de Sherbrooke

Monsieur Charles Abbott Conway
Doyen des admissions
Université McGill

Monsieur John Dinsmore
Président
Forum Entreprises-Universités

Madame Michèle Doiron
Directrice des Services professionnels
Hôpital Général Lasalle

Monsieur Raymond Duchesne
Directeur de l'Enseignement et
de la Recherche
Télé-Université

Monsieur Joseph Hubert
Directeur
Département de chimie
Université de Montréal

Madame Alexandra Kantardjieff
Ingénieure et vice-présidente
Teknika R & D

Monsieur Adrien Lacombe
Directeur de l'administration
et des finances
École des hautes études commerciales

Madame Micheline Pelletier
Doyenne des études de 1er cycle
Université du Québec à Montréal

Monsieur René Racine
Président de la Commission
de la recherche universitaire

Monsieur Louis Trotier
Professeur
Département de géographie
Université Laval

Monsieur André Fortier
Secrétaire

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT ET DU FINANCEMENT UNIVERSITAIRES

André Fortier
Président
Commission du développement et du financement universitaires

Monsieur Roger Basil Buckland
Vice-principal
Doyen
Faculté des sciences de l'agriculture et de l'environnement
Université McGill

Monsieur Pierre De Celles
Directeur général
École nationale d'administration publique

Madame Danielle Grégoire Garcia
Directrice des services pédagogiques
Collège de Rosemont

Madame Thérèse Laferrière
Doyenne
Faculté des sciences de l'éducation
Université Laval

Madame Marie-Josée Leblond
Étudiante à la maîtrise
École Polytechnique

Monsieur Pierre-Yves Leduc
Doyen
Faculté des sciences
Université de Sherbrooke

Monsieur Simon L'Heureux
Vice-président conseil rattaché à la première vice-présidence planification, communication et vérification
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec

Monsieur Claude Montmarquette
Professeur titulaire
Département des sciences économiques
Université de Montréal